



## **RELATÓRIO DE ESTÁGIO**

no Centro de Acolhimento Temporário de  
Refugiados

Câmara Municipal de Lisboa

*A (In)Aplicação Prática dos Instrumentos Jurídicos da Política de Asilo Comum no Acesso dos  
Refugiados aos Direitos Sociais em Portugal*

por

**Sofia Santana de Quadros Fernandes**

Com vista à obtenção do grau de Mestrado

**MESTRADO DE DIREITO  
INTERNACIONAL E EUROPEU**

**Faculdade de Direito da Universidade Nova  
de Lisboa**

2018

Dissertação orientada pela Professora Doutora Ana Rita Gil

Estágio orientado pela Dra. Carla Gonçalves

*Conforme o Artigo 20-A, do Regulamento de 2º Ciclo de Estudos, conducente ao grau de Mestre em Direito:*

*Declaro que o conteúdo do presente trabalho é da minha exclusiva autoria, onde a utilização de outros textos e citações encontra-se devidamente referenciadas.*



## AGRADECIMENTOS

A elaboração deste trabalho de mestrado seria impossível sem a inspiração e incentivo de várias pessoas, a quem eu pretendo dedicar este projeto.

Caminharam ao meu lado nesta fase e terão um peso enorme em qualquer que seja o meu rumo futuro.

Um especial agradecimento à Professora Doutora Ana Rita Gil, por ser minha orientadora e inspirar-me desde a primeira aula que me lecionou.

A toda a equipa do CATR - CML e JRS – querendo expressar a minha eterna gratidão:

À Carla Gonçalves, pela sua força que aspiro um dia ter, pela forma como me recebeu, orientou e por toda a confiança que depositou em mim;

À Patrícia Ribeiro, por ser incansável e uma inspiração. Nada seria possível sem ela;

Ao Paulo Dias, por acolher-me como família e ser uma animação todos os dias, até nos piores.

A todas as pessoas maravilhosas que tive o prazer de acompanhar neste projeto que conduzirá ao início da sua nova vida e que ensinaram-me o verdadeiro significado de resiliência.

Merecem melhor do que aquilo que, muitas vezes, podemos dar-lhes.

Por fim, à **minha família e amigos**, aos presentes e aos que partiram, por todo o apoio incondicional e incentivarem-me a seguir os meus sonhos, mesmo quando isso significou ser-lhes roubado tempo e a atenção que merecem.

Carregarei todos comigo a cada novo passo que der.

*Porque nem nos períodos mais adversos da nossa vida devemos perder*

*“o sentido do contributo que todos devemos ao futuro.”*

**- Emídio Sant’Ana -**

## MODO DE CITAR

As referências bibliográficas realizadas ao longo deste trabalho encontram-se em nota de rodapé, facilmente identificáveis através da menção da página, nome do autor, título da obra e data. Nos casos de informações retiradas de *websites*, será também indicada a data e hora da última vez que foi visualizado.

As citações encontram-se em itálico e entre aspas. Expressões ao longo do texto que estão somente em itálico são referentes a estrangeirismos.

Citações estrangeiras serão traduzidas ao longo do texto e citadas na sua forma original em nota de rodapé, depois de mencionada a página e antes da sua restante referência bibliográfica.

É utilizado o novo Acordo Ortográfico da Língua Portuguesa, aprovado pela Resolução do Conselho de Ministros nº 8/2011.

A lista Bibliográfica consta no final, estruturada em duas partes: (i) a primeira organizada pela ordem alfabética do último apelido dos autores e a segunda (ii) onde constará a lista de legislação e jurisprudência, organizada alfabeticamente.

## **LISTA DE ABREVIATURAS**

Ac(s) – Acórdão(s)

ACM – Alto Comissariado para as Migrações

Al(s) – Alínea(s)

Art(s). – Artigo(s)

CATR – Centro de Acolhimento Temporário de Refugiados

CDFUE – Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia

CE – Conselho Europeu

CEDH – Convenção Europeia para a Proteção dos Direitos do Homem e das Liberdades Fundamentais

Cf. – Conferir

CGRER – Convenção de Genebra relativa ao Estatuto dos Refugiados

CML – Câmara Municipal de Lisboa

CnM – Crescer na Maior (ONG)

DPPI - Declaração de Pedido de Proteção Internacional

DL – Decreto-lei

DUDH – Declaração Universal dos Direitos do Homem

ELSJ – Espaço de Liberdade, Segurança e Justiça

EM – Estado-Membro

JRS – Serviço Jesuíta aos Refugiados (ONG)

p. – página(s)

PMAR LX – Plano Municipal de Acolhimento de Refugiados em Lisboa

NSS – Número de Segurança Social

ONG – Organização Não-Governamental

Org. - Original

SEF – Serviço de Estrangeiros e Fronteiras

TFUE – Tratado de Funcionamento da União Europeia

UE – União Europeia

UNHCR – Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados

S.M.O. - Salvo melhor opinião

SNS – Serviço Nacional de Saúde

*v. - Versus*

## ÍNDICE

1. Resumo
2. Introdução
3. Conceitos
4. Crise de Refugiados: Contextualização
  - a) Síria
  - b) Eritreia
5. Refugiados e Asilo
  - 5.1. Enquadramento no Direito Europeu e Internacional
    - a) Princípio do Non-Refoulement
    - b) A Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia
    - c) Direito de Asilo: O Sistema Europeu Comum de Asilo
  - 5.2. Enquadramento no contexto nacional e do Programa Municipal de Acolhimento de Refugiados na Cidade de Lisboa
    - a) Enquadramento legal e constitucional
    - b) Enquadramento no Plano Municipal de Acolhimento
6. (In)Aplicação prática dos instrumentos que visam garantir o exercício e usufruto dos direitos sociais
  - 6.1. O acesso aos direitos sociais e a fragilidade de estrutura e coordenação entre as entidades públicas para responder às garantias do PMAR Lx
  - 6.2 Quando tudo falha: O Caso Hazin
  - 6.3. Proposta de solução
7. Atividades realizadas durante o estágio
8. Conclusões
9. Referências bibliográficas
10. Anexo



## ***R e s u m o***

Apesar do reconhecimento do refugiado e/ou requerente de asilo, enquanto sujeito de direitos, não-discriminável e amparado por garantias, os mecanismos nacionais, algumas vezes, em face dos casos concretos, veem a sua aplicabilidade comprometida, pelo financiamento insuficiente das entidades de apoio, como adiante melhor se explanará.

Este relatório tem por objetivo identificar e explicitar algumas das falhas (e os seus efeitos) na aplicação prática à realidade portuguesa de um conjunto de instrumentos legais internacionais que visam regular a integração de refugiados e requerentes de asilo.

Começaremos por apresentar, sucintamente, os instrumentos legais internacionais mais pertinentes no âmbito deste trabalho. Será dada ênfase aos que compõem o Sistema Europeu Comum de Asilo, fazendo a ligação entre o contexto jurídico internacional/europeu e o ordenamento jurídico português, onde as diretivas são transpostas e o conceito de regulamento, enquanto ato normativo vinculativo, é encarado com a seriedade que o mesmo acarreta. Por fim, focar-nos-emos, na prática, nas lacunas no processo de integração e que foram observadas durante a realização do estágio.

Podemos concluir que existe um desfasamento entre a teoria e a prática, como também um antagonismo entre os valores defendidos pela República Portuguesa - enquanto Estado-Membro da União Europeia e Estado Contratante de inúmeros instrumentos internacionais que visam a proteção de Direitos Humanos - e aquilo que verificamos no verdadeiro palco de ação.

## *A b s t r a c t*

Despite the recognition of a refugee and/or asylum seeker as a subject of rights, protected by guarantees and that cannot be discriminated, national mechanisms, when facing practical reality, sometimes tend to see its effectiveness weakened, by lack of proper funding of support entities.

This report aims to identify and to explain the weaknesses (and its associated effects) in the practical application of international legal instruments for the integration of refugees and asylum seekers in Portugal. In the present work, the most relevant international legal instruments that regulate this issue will be briefly presented. From these, we will highlight those that are part of the Common European Asylum System in order to establish a link between the International/European context and the Portuguese legal order, where the directives are transposed and the concept of a regulation as a binding normative act is considered with the seriousness that it entails.

Finally, we will focus on the on the integration process that were observed during the internship.

We can conclude that there is a mismatch between theory and practice, with the Portuguese Republic – as a Member State of the European Union and a Contracting State of several international instruments for the protection of Human Rights - evidencing an antagonist position between recognized values and their practical application.

## 2. Introdução

Devemos ter presente que a “(...) *migração internacional é uma constante, não uma aberração, na História humana.*”<sup>1</sup>

Com todas as causas inerentes a esta crise de Refugiados com início em 2011, temos vindo a presenciar um fluxo sem precedentes<sup>2</sup>, podendo mesmo afirmar-se que esta é a segunda maior crise humanitária desde o final da Segunda Guerra Mundial.

Enquanto seres humanos, mais do que receber, temos o dever de acolher e integrar.

Em Portugal, no ano 2017 foram recebidos, no total, 1.750 pedidos de proteção internacional, um acréscimo de 19,1% relativamente ao ano anterior. Desses pedidos, 426 foram apresentados por cidadãos sírios, 283 por iraquianos e 67 por eritreus.<sup>3</sup> Dentro deste número, dos requerentes de asilo, provenientes dos compromissos europeus assumidos, 741 são referentes ao programa de recolocação<sup>4</sup> e 191 ao programa de reinstalação.<sup>5</sup> Ao abrigo do programa de recolocação, 151 foram acolhidos no Centro de Acolhimento Temporário (CATR), nesse ano, abrangidos pelo Programa Municipal de Acolhimento na Cidade de Lisboa.

---

<sup>1</sup> Orig. “(...) *international migration is a constant, not an aberration, in human history.*”, Castles, Stephen; Haas, Hein de and Miller, Mark J., *The age of Migration, International population movements in the Modern World*, 5<sup>th</sup> Ed., Palgrave Macmillan (2014), p. 317.

<sup>2</sup> Piçarra, Nuno, *A União Europeia e “a crise migratória e de refugiados sem precedentes”: crónica breve de uma ruptura do Sistema Europeu Comum de Asilo*, E-Pública (2016), p. 4.

<sup>3</sup> SEFSTAT, Relatório 2017: <https://sefstat.sef.pt/Docs/Rifa2017.pdf> (01/09/2018, 14:52), p. 40-41.

<sup>4</sup> Cf. Decisão UE n° 2016/154, pode consultar-se aqui:

[https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:5d6ed9da-7208-11e7-b2f2-01aa75ed71a1.0017.02/DOC\\_1&format=PDF](https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:5d6ed9da-7208-11e7-b2f2-01aa75ed71a1.0017.02/DOC_1&format=PDF).

<sup>5</sup> Cf. Acordo UE/Turquia:

[https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/what-we-do/policies/european-agenda-migration/press-material/docs/state\\_of\\_play\\_-\\_eu-turkey\\_en.pdf](https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/what-we-do/policies/european-agenda-migration/press-material/docs/state_of_play_-_eu-turkey_en.pdf).

O volume do afluxo de pessoas anda a *pari passu* com a quantidade de obstáculos que surgem em processos de integração, principalmente quando referente a um país com as condições e disposição geográfica como a do território Português.

Uma integração de sucesso não pode ser equiparável a um mero cumprimento de compromissos internacionais.

Terá, então, Portugal a capacidade para desempenhar, com êxito, o desafio de cumprir os deveres internacionais aos quais se vinculou? Não tendo, será que a legislação consignada no direito de asilo na ordem jurídica portuguesa é suficiente para que os mecanismos nacionais respondam e possam garantir uma integração de sucesso? Mais importante, conseguiremos ultrapassar estes obstáculos?

Podemos dividir a exposição desta problemática em duas partes: (i) teórica e (ii) prática.

A primeira (i) consiste numa contextualização histórica e jurídica. É a História que nos permite compreender o como e o porquê do estado do mundo, sendo importante debruçar-nos de forma breve sobre esta, antes de partir para a análise jurídica. A contextualização jurídica, por sua vez, desdobrar-se-á da sua conjuntura macro para a micro, desde a contextualização internacional, passando pela nacional e, por fim, local.

A segunda parte (ii) será sobre o que realmente acontece, sendo suportada por exemplos reais.<sup>6</sup> A análise realizada será de carácter crítico e serão tecidas conclusões destinadas a conduzir ou contribuir para possíveis soluções.

Em qualquer dos casos, importa tecer um breve esclarecimento sobre o modo como serão empregues determinadas terminologias ao longo deste trabalho.

---

<sup>6</sup> Nota: Qualquer nome utilizado na análise de casos reais será de carácter fictício.

### 3. Conceitos

#### TERMOS UTILIZADOS NO ÂMBITO DESTE TRABALHO

#### REFUGIADO OU PROTEÇÃO SUBSIDIÁRIA

Devido à pluralidade de conceitos, este capítulo tem por objetivo o esclarecimento do modo como será empregue a terminologia no âmbito deste trabalho.

De acordo com a Convenção de Genebra relativa ao estatuto dos refugiados (1951), aplica-se o termo ‘refugiado’ a qualquer pessoa que:

*“temendo ser perseguida por motivos de raça, religião, nacionalidade, grupo social ou opiniões políticas, se encontra fora do país de sua nacionalidade e que não pode ou, em virtude desse temor, não quer valer-se da proteção desse país, ou que, se não tem nacionalidade e se encontra fora do país no qual tinha sua residência habitual em consequência de tais acontecimentos, não pode ou, devido ao referido temor, não quer voltar a ele”.*<sup>7</sup>

A definição não abrange todas as situações que podem levar um indivíduo a fugir do seu país. Aplica-se quando existe receio fundado de perseguição por motivos de religião, etnia, pertença a um grupo social, opinião política e nacionalidade. *Ipsa facto*, outras situações, como ofensas graves e/ou sistemática violação dos Direitos Humanos, são abrangidas pelo termo ‘*proteção subsidiária*’<sup>8</sup> no âmbito do Direito da União Europeia.

Entende-se por ‘*proteção subsidiária*’ uma extensão do conceito de ‘*refugiado*’ que visa preencher a lacuna da própria conceção do termo, por não abranger todos os motivos

---

<sup>7</sup> Art. 1º, *Convenção de Genebra relativa ao Estatuto de Refugiados*.

<sup>8</sup> Art. 18º, Capítulo V, Diretiva «Qualificação» 2013/32/EU, 26 de Junho 2013, *relativa a procedimentos comum de concessão e retirada do estatuto de proteção internacional*, que remete para a elegibilidade nos termos dos capítulos II e V.

que possam representar um risco real de sofrer uma ofensa grave ao retornar ao país de origem, como o caso da simples ação de fugir de uma guerra.

O conceito de ‘ofensa grave’ pressupõe situações de perigo, como a pena de morte ou execução, tortura, tratamento desumano e degradante, violência indiscriminada em situações de conflito interno ou internacional.<sup>9</sup>

Não minimizando a importância da problemática conceptual em torno destes conceitos, será aplicado o termo ‘refugiado’ de um modo generalizado, com o intuito de simplificar e permitir a inclusão de outras vertentes desta matéria, mais relevantes para o âmbito deste trabalho.

Assim, sempre que aplicada esta terminologia ao longo deste trabalho, entende-se por ela todos os indivíduos abrangidos:

- (i) Pela Convenção de Genebra (1951) supramencionada e respetivo protocolo (1967);
- (ii) Pelo Estatuto de Proteção Subsidiária, consagrado no Diretiva 2011/95/UE;
- (iii) Por toda e qualquer forma complementar de proteção internacional, mesmo que temporária.

---

<sup>9</sup> Diretiva 2011/95/EU do Parlamento Europeu e do Conselho, de 13 de Dezembro 2011, *que estabelece normas relativas às condições a preencher pelos nacionais de países terceiros ou por apátridas para poderem beneficiar de proteção internacional, a um estatuto uniforme para refugiados ou pessoas elegíveis para proteção subsidiária e ao conteúdo de proteção concedida*;

In <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/HTML/?uri=LEGISSUM:4314891&from=PT> (Última vez acedido: 15:33, 11/12/2018).

## RECOLOCAÇÃO E REINSTALAÇÃO

A chegada massiva de pessoas à União Europeia constitui uma crise humanitária e atingiu o seu pico em 2015.

Para responder às necessidades inerentes a esta crise foram criados programas de recolocação e de reinstalação para refugiados, com os quais Portugal tem compromissos internacionais.

Entende-se por ‘refugiado reinstalado’ aquele que passou pelo processo de reinstalação, isto é, pela seleção e transferência consentida da responsabilidade do processo de proteção internacional e integração do refugiado de um Estado para outro, uma vez incontestável a impossibilidade de esta ser devidamente concedida pelo primeiro.

No caso de um ‘refugiado recolocado’, este passa por um mecanismo de solidariedade europeia que é o Sistema de Recolocação<sup>10</sup>. Consiste numa medida de atenuação do impacto desta crise humanitária, tendo-se criado também os *hotspots*,<sup>11</sup> traduzindo-se na distribuição de requerentes de proteção internacional pelos diversos Estados-Membro, através de um sistema de quotas definidos pela Agenda Europeia para as Migrações.<sup>12</sup>

---

<sup>10</sup> Cf. COM(2017) 558 final, Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu, ao Conselho, ao Comité Económico e Social Europeu e ao Comité das Regiões, *Implementação da Agenda Europeia da Migração* (27/09/2017), p. 5

<sup>11</sup> Entende-se por *hotspots* os centros de receção, geridos pela UE, para auxiliar os Estados mais afetados por esta crise humanitária, como é o caso da Itália e da Grécia.

<sup>12</sup> Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu, ao Conselho, ao Comité Económico e Social Europeu e ao Comité das Reuniões, COM(2015) 240 final, *Agenda Europeia da Migração*, Bruxelas, 13/05/2015:

<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:52015DC0240&from=PT> (14/09/2018).

#### ***4. Crise de Refugiados Síria e Eritreia: Contextualização***

“A História, como a conhecemos, sempre foi muito ensinada, mas teremos aprendido? Sobre esta questão as opiniões dividem-se desde o século V a.C., quando Tucídides afirmou que o passado é um instrumento para interpretar o futuro.”<sup>13</sup> Considerando, deste modo, que a História nos pode permitir prever o desfecho de certos acontecimentos, não podemos verdadeiramente compreender crises humanitárias sem conhecer a sua génese.

##### ***a) Síria***

Um breve olhar por um passado não muito distante e podemos relembrar-nos do ano 2000, quando Bashar al-Assad tomou o poder pelas suas próprias mãos, após a morte do seu pai, o qual, 30 anos antes, se autoproclamou Primeiro-ministro e, um ano mais tarde, Presidente. Os seus laços xiitas guiaram-no por um caminho de discriminação, onde só aqueles com a mesma pertença é que obtinham cargos de alto nível, num país maioritariamente sunita.<sup>14</sup>

Num mundo cada vez mais globalizado, onde os Direitos Humanos e a Democracia são cada vez mais falados e defendidos, a tendência pela sua reivindicação tem vindo a aumentar cada vez mais.

---

<sup>13</sup> Orig. “History, as we have seen, is much used, but is it much use? On that, opinion has been divided ever since the fifth century b.c. when Thucydides declared the past was an aid in the interpretation of the future.” In Macmillan, M. *The Uses and Abuses of History* p. 141.

<sup>14</sup> Best, Anthony; Hanhimaki, Jussi; Maiolo, Joseph; Shulze, Kirsten; *International History of the 20<sup>th</sup> Century*, 2<sup>nd</sup> Edition, Routledge (2008), p. 461.



Neste país, onde em tempos viveram 21 milhões de pessoas<sup>15</sup>, considera-se que a Guerra Civil teve início no mês de Março de 2011<sup>16</sup>, quando aquilo que era uma ‘rebelião’ pacífica - maioritariamente sunita - se transformou numa revolta armada, após sofrer fortes e violentas repressões.

No entanto, existe uma fragmentação da oposição ao regime sírio. Naquilo que seria uma luta pela reivindicação de direitos e liberdades, surgiu uma partição com a existência de militantes islamitas com ligações a forças terroristas, como a Al-Qaeda e o Daesh.

Este *casus belli* explica a renitência inicial dos EUA, sob alçada da administração Obama, em intervir do lado da oposição na região, com medo de repetir erros do passado.

A Síria é um país com uma grande variedade étnico-religiosa onde encontramos rivalidades inerentes, no qual outras superpotências globais sentiram a necessidade de interferir militarmente. Muitos justificaram essa intervenção com a imprescindibilidade de cumprir o seu vínculo às Convenções e Tratados do Direito Internacional Humanitário. Mas como Donald Kagan<sup>17</sup> nos revela, Tucídides ensinou-nos com a Guerra do Peloponeso<sup>18</sup> que é o medo, o interesse, a ganância e a ambição que movem as intenções pelas quais os Estados entram numa guerra.

São muitos os interesses geoestratégicos na área, e um exemplo disso é o facto de a Síria ser uma região rica em Gás Natural, algo que despertou o interesse russo.<sup>19</sup> Este parece

---

<sup>15</sup> Trading Economics <https://tradingeconomics.com/syria/population> (13/04/2018, 21:02).

<sup>16</sup> Aljazeera, *Violence erupts at protests in Syria: Reports of violence as residents of three towns fill the streets in demonstrations against the government*.  
<http://www.aljazeera.com/news/middleeast/2011/03/201131817214964640.html> (20/02/2018, 16:02).

<sup>17</sup> Ilustre historiador clássico, autor da obra *The Peloponnesian War: Athens and Sparta in savage conflict 431-404 BC*, onde narra esta guerra de forma vívida e crítica, lembrando-nos o quão atual este episódio da História é.

<sup>18</sup> 1-XXIII.VI e 1-LXXXVIII, Tucídides, *História da Guerra do Peloponeso*, 2ª ed., Fundação Calouste Gulbenkian (2013).

<sup>19</sup> Sogoloff, Nikita, *Russia's Energy Goals in Syria*:

ser um dos verdadeiros motivos da interferência russa, bem como o uso constante do veto no Conselho de Segurança, no que concerne a tudo o que consista em qualquer penalidade para o regime de Assad, em detrimento da luta contra os militantes terroristas do Daesh.

Com a interferência de potências externas, as tensões aumentaram e com elas o aumento de afluência de refugiados na Europa.

### ***b) Eritreia***

Sete anos antes da tomada de posse de Bashar Al-Assad, a Eritreia, uma pequena nação situada no nordeste africano, viu finalmente chegar a sua independência, mas com ela veio apenas o início de um quarto de século de violações sistemáticas de direitos humanos e crimes contra a humanidade.<sup>20</sup>

A História tão pouco mediatizada deste tão sacrificado país, com um século de colonização e trinta e um anos de luta incansável pela sua independência, culminou no autoritarismo e *animus nocendi* de Isaias Afwerki e na continuação de conflitos territoriais com a Etiópia, uma vez que a fronteira nunca foi bem definida.<sup>21</sup>

Já é possível contar vinte e sete anos de ditadura, com severas restrições de liberdade, atrocidades além do imaginável, inclusive trabalho forçado disfarçado de serviço militar obrigatório e tipos de tortura inconcebíveis.

Mais uma vez, os restantes países do mundo, não só, assistem a um espetáculo mórbido e perverso, onde os interesses financeiros se sobrepõem, ao valor da vida humana, como

---

<http://www.washingtoninstitute.org/fikraforum/view/russias-energy-goals-in-syria> (21/02/2018, 17:13).

<sup>20</sup> In OHCHR Report of the detailed findings of the Commission of Inquiry on Human Rights in Eritrea: [https://www.ohchr.org/Documents/HRBodies/HRCouncil/CoIEritrea/A\\_HRC\\_29\\_CRP-1.pdf](https://www.ohchr.org/Documents/HRBodies/HRCouncil/CoIEritrea/A_HRC_29_CRP-1.pdf) (22/02/2018, 13:43), p. 10.

<sup>21</sup> *Ibid* p. 20 - 36.

muitos ainda participam nele. Apesar de toda a ausência de cooperação com as Nações Unidas por parte do governo eritreu em mudar este impiedoso rumo, a Eritreia encontra financiamento junto de empresas estrangeiras de extração de materiais mineiros. Seja ouro, seja zinco, o governo detém 40% destas empresas, com a justificação de que necessita destes materiais para a construção de infraestruturas. O investimento estrangeiro provém de variados países como a China<sup>22 23</sup>, Reino Unido<sup>24</sup>, Canadá<sup>25</sup>, entre outros e que, desta forma, financiam (in)diretamente inadmissíveis e repulsivas formas de trabalho forçado.

Estes contextos históricos geraram crises migratórias, pela necessidade de abandono destes países, em prol da sobrevivência e em busca de uma nova vida. Um motivo nunca vem só e a (...) *História, se usada com cuidado, pode oferecer-nos alternativas, ajudar-nos a formar perguntas que precisamos de fazer no presente, e avisar-nos sobre o que pode correr mal. (...).*<sup>26</sup>

---

<sup>22</sup> Eritrea Focus to the All-Party Parliamentary Group on Eritrea, *Mining & Repression in Eritrea: Corporate Complicity in Human Rights Abuses* (June 2018) p. 24.

<sup>23</sup> Wolf, Charles; Wang, Xiao; Warner, Eric; *China's Foreign Aid and Government-Sponsored Investment Activities: Scale, Content, Destinations and Implications* Rand National Defense Research Institute (2013) p. 29–31.

<sup>24</sup> Eritrea Focus, *Mining & Repression in Eritrea* (June 2018) p. 29-31.

<sup>25</sup> *Ibid*, p. 42-43.

<sup>26</sup> Macmillan, Margaret, *The Uses and Abuses of History*, Profile Books Ltd (2009) p. 154.

## *5. Refugiados e Asilo*

Estimam-se que 25.4 dos 68.5 milhões de deslocados no mundo são refugiados.<sup>27</sup>

No final de 2017, 1.682 encontravam-se em Portugal.<sup>28</sup> Uma minoria comparativamente à colossal estatística mundial.

Toda esta crise humanitária requereu, da parte da União Europeia, um grande esforço para conseguir responder adequadamente. Alguns instrumentos internacionais já existiam, principalmente após a Segunda Guerra Mundial mas as crises humanitárias, têm todas o seu contexto e as suas particularidades e não existe uma resposta padrão correta para responder a todas.

Assim, com base no quadro internacional já existente, atualizaram-se legislações, adotaram-se novos instrumentos internacionais e tomaram-se decisões mais adaptadas.

Neste capítulo, analisaremos cada um dos instrumentos internacionais mais importantes que regulam as diversas situações referentes a esta crise. Em seguida, debruçar-nos-emos sobre como e onde podemos encontrá-los no ordenamento jurídico português, antes de analisar o programa local de Lisboa e como ocorrem os diversos procedimentos na prática.

---

<sup>27</sup> UNHCR, <http://www.unhcr.org/globaltrends2017/> (último acesso, 21/08/2018, 11:03).

<sup>28</sup> Cf. UNHCR.

[http://popstats.unhcr.org/en/overview#\\_ga=2.252323329.980899636.1534950089-42002645.1534267685](http://popstats.unhcr.org/en/overview#_ga=2.252323329.980899636.1534950089-42002645.1534267685) (último acesso 21/08/2018, 12:00).

### ***5.1. Enquadramento no Direito Europeu e Internacional***

Marcus Tullius Cicero advogava que “*a suprema lei deve ser a segurança do povo.*”<sup>29</sup> Existe, cada vez mais, uma maior preocupação em proteger aqueles que são vítimas de conflitos armados, em nome da dignidade humana, uma vez que, nos dias de hoje, o ‘povo’ é composto por todos nós.

Apesar de paradoxal – por dar a entender uma limitação ou uma racionalização da violência – os conflitos armados sempre foram objeto de normas, desde o *Ius Gentium*. Sempre se procurou maneira de evitá-los ou, quando não exequível, atenuar os seus efeitos, tentando proteger ao máximo os que são apanhados nas hostilidades.<sup>30</sup>

Com este propósito consta das matérias do Direito Internacional, o conceito de ‘proteção internacional’ ou ‘asilo.’ Mais que um conceito, é um direito que é atribuído através de procedimentos - como veremos adiante. Apesar de não ser atribuído de imediato, nem de forma direta, tem a pretensão de assegurar a proteção de diversos grupos fragilizados, como os refugiados,<sup>31</sup> ou os perseguidos e/ou vítimas de maus tratos.

O verdadeiro alicerce do Direito Internacional de Refugiados e Asilo é a Convenção de Genebra de 1951 e respetivo protocolo de 1967 supramencionados. A Convenção visa garantir o mínimo indispensável, “*obrigando os estados a oferecer proteção a todos aqueles que fogem da guerra e perseguição*”.<sup>32</sup>

A Convenção de Genebra coexiste com diversos acordos universais e regimes específicos para diversas regiões do mundo estando, no contexto europeu, complementada pela Carta

---

<sup>29</sup> Cf. Livro III, parte III, parag. VIII, Cicero, *De Legibus*, p. 467.

<sup>30</sup> Cf. Miranda, Jorge, *Curso de Direito Internacional Público* (2014), p.274.

<sup>31</sup> Cf. *Idem*.

<sup>32</sup> Sengupta, Somini, Orig.: “*obligates countries to offer protection to all those fleeing war and persecution.*” Cf. World News, *Examining the U.N.’s record on urgent global issues* (21<sup>st</sup> September).

dos Direitos Fundamentais da União Europeia e pela Convenção Europeia dos Direitos Humanos.

**a) O Princípio do *Non-Refoulement***

Foi na Convenção de Genebra que surgiu, pela primeira vez, o princípio do *Non-Refoulement*.<sup>33</sup> Isto é, a garantia do não-retorno de indivíduos em risco de sofrerem perseguição, tortura e/ou tratamentos humanos e degradantes no seu país de origem, sendo este o princípio basilar no qual se constrói toda a política europeia de Asilo.

Na Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia, encontra-se o princípio de *Non-Refoulement* no nº2 do art. 19º. Em prol da sua garantia, tem vindo a verificar-se a conjugação deste artigo com a proibição de tortura consignada nos arts. 3º da CEDH e 4º da CDFUE – este último elaborado à imagem do primeiro, mas mais detalhado – como mecanismo contra o repatriamento. Apesar de não ter sido desenhado para a proteção de refugiados *per se*, a jurisprudência do Tribunal Europeu dos Direitos Humanos assim o dita em casos como o caso *Chahal*.<sup>34</sup>

Merecedor de toda a atenção, este foi um dos primeiros casos em que, efetivamente, o TEDH analisou a legitimidade de se executar uma medida de expulsão a qual, apesar de colocar em causa motivos de salvaguarda de segurança nacional, iria acarretar uma

---

<sup>33</sup> Art. 33, nº1, *Convenção de Genebra relativa ao Estatuto dos Refugiados de 1951*;

Arts. 3º e 19º, *Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia*;

Art. 3º, *Convenção Europeia dos Direitos do Homem*;

Art. II, nº 3, *OUA Convention Governing Specific Aspects of Refugee Problems in Africa*, 1969;

Art. 22, nº 8, *American Convention on Human Rights "Pact of San José, Costa Rica"*, 1978.

<sup>34</sup> *Chahal c. Reino Unido* (22414/93), Tribunal Europeu dos Direitos do Homem, de 15 de novembro de 1996.

violação dos direitos humanos desse indivíduo. Deste modo, o TEDH condenou o Reino Unido por violação do disposto no art. 3º da CEDH.<sup>35</sup>

O embrião, a partir do qual se desenvolveu esta verdadeira garantia do direito à não-expulsão, foi o caso *Soering*.<sup>36</sup>

Este caso trata a extradição requerida ao Reino Unido pelos EUA de um estrangeiro alemão, para ser julgado pela prática de dois crimes de homicídio. Esta extradição iria implicar a sujeição deste indivíduo à aplicação da pena de morte. Apesar de não ter sido possível declarar a aplicação da pena de morte como um tratamento desumano, devido ao conflito entre os arts. 2º e 3º CEDH, considerou-se que sujeitar o indivíduo às circunstâncias *sui generis* do caso, assim o seria. Desta forma, o Reino Unido estaria a cometer uma violação do art. 3º ao extraditar o indivíduo, uma vez que o TEDH considerou que a duração do tempo desde a detenção à execução, as condições do “corredor da morte”, a idade e o estado psicológico do mesmo determinariam uma sujeição a tratamentos desumanos e degradantes.<sup>37</sup>

Importa, portanto, referir a natureza absoluta deste direito à luz do direito internacional dos direitos humanos. Como é possível observar, não é admitida qualquer restrição ao princípio do *non-refoulement*, dada a amplitude do art. 3º da CEDH que compele a inexistência de qualquer justificação para a tortura e tratamentos desumanos e degradantes, independentemente das circunstâncias.<sup>38</sup>

---

<sup>35</sup> *Idem*, a medida de expulsão emanada era contra um cidadão nacional indiano que se tornou uma figura importante e ativa da comunidade Sikh do Reino Unido. Foi detido, por alegadas atividades criminais, por força do disposto no “PTA”, *Prevention of Terrorism (Temporary Provisions) Act* (1984).

<sup>36</sup> *Soering c. Reino Unido* (14038/88), Tribunal Europeu dos Direitos Humanos, de 7 de julho de 1989.

<sup>37</sup> GIL, Ana Rita, *Imigração e Direitos Humanos* (2017), p. 309.

<sup>38</sup> GIL, Ana Rita, *Imigração e Direitos Humanos* (2017), p. 325.

### ***b) A Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia***

A Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia, sempre consistente com a CEDH e outros instrumentos internacionais que contemplam normas perentórias imperativas *Ins Cogens*, como a Declaração Universal dos Direitos Humanos, a Convenção Internacional sobre Direitos Económicos, Sociais e Culturais e os demais instrumentos legais existentes, é a base que incorpora os direitos fundamentais em todos os processos legislativos europeus.

Pode considerar-se o princípio da universalidade enquanto guia pelo qual a CDFUE se rege. Os direitos fundamentais que subsistem na CDFUE não são todos unicamente aplicáveis a cidadãos pertencentes a um EM da UE, uma vez que assenta nos “*valores indivisíveis e universais da dignidade do ser humano (...)*”,<sup>39</sup> podendo cidadãos não europeus beneficiar da maior parte dos direitos em si incorporados, por estar “*o ser humano no cerne da sua ação.*”<sup>40</sup> De tal modo que esta “*foi ainda considerada uma etapa importante para o alcance dos objetivos proclamados no Conselho Europeu de Tampere.*”<sup>41 42</sup>

Em substância, do ponto de vista jurídico, a relevância da CDFUE é eminente no que concerne à relação hierárquica entre as leis comunitárias e as leis internas. É a primazia das primeiras que impactua sobre a garantia de proteção dos direitos fundamentais, dada a conformidade necessária dos ordenamentos jurídicos internos com o Direito da União Europeia. E no seio do Direito da União Europeia, a Carta tem o mesmo valor que os tratados.

No entanto, a CDFUE não deixa de ter em consideração a devida importância dos ordenamentos jurídicos nacionais e respetivas práticas legais, tendo em apreço que deve

---

<sup>39</sup> Cf. Preâmbulo, CDFUE.

<sup>40</sup> *Idem.*

<sup>41</sup> Cf. GIL, Ana Rita, *Imigração e Direitos Humanos* (2017) p. 229.

<sup>42</sup> COM(2003) 336 final, Comunicação da Comissão ao Conselho e ao Parlamento Europeu, ao Comité Económico e Social Europeu e ao Comité das Regiões relativa à Imigração, à Integração e ao Emprego (03/06/2003).



existir uma harmonização entre as mesmas e a interpretação dos direitos fundamentais. Deste modo, são permitidas algumas restrições ao exercício de direitos previstos pela Carta,<sup>43</sup> desde que devidamente previstas na lei, quando necessárias à proteção de direitos de terceiros ou ao interesse geral.<sup>44</sup>

Os requerentes de asilo, refugiados e migrantes, ao encontrarem-se num EM da UE, poderão ver salvaguardados vários direitos. Para além do direito de asilo<sup>45</sup> e o princípio do *non-refoulement*<sup>46</sup>, a CDFUE também prevê disposições em matéria dos direitos sociais, aplicáveis por força do princípio da universalidade da Carta.

É no capítulo IV que encontramos o direito de acesso a serviços de emprego<sup>47</sup> e a condições de trabalho justas e equitativas,<sup>48</sup> conferindo a “*todas as pessoas*” a garantia de auxílio no acesso ao mercado de trabalho e a condições justas e dignas, independentemente da sua origem. A conciliação da vida profissional com a vida familiar encontra-se na Carta, prevista no art. 33º, onde também é assegurada a proteção da família, nos variados contextos jurídico, económico e social.

No que concerne à saúde, o acesso à mesma está protegido em conformidade com as práticas nacionais sendo que, do que constar da parte das políticas europeias, será assegurada ao máximo a proteção da saúde humana.<sup>49</sup>

Ainda no referido capítulo, promove o art. 34º o combate à pobreza e, consequente, exclusão social. Uma pessoa não deve ficar condenada a condições de vida indignas por ausência de recursos. A CDFUE prevê a assistência social enquanto um direito, assim como o auxílio ao acesso à habitação.

---

<sup>43</sup> Art. 52º, Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia.

<sup>44</sup> Cf. p. 3-4, *Ficha Técnica sobre a União Europeia: A Carta dos Direitos Fundamentais*, Parlamento Europeu.

<sup>45</sup> Art. 18º, CDFUE.

<sup>46</sup> Art. 19º, nº2, CDFUE.

<sup>47</sup> Art. 29º, CDFUE.

<sup>48</sup> Art. 31º, CDFUE.

<sup>49</sup> Art. 35º, CDFUE.

No capítulo seguinte, apesar da sua epígrafe (*Cidadania*), apenas três artigos, dos oito que o compõem são aplicáveis exclusivamente a cidadãos da UE, o que confere um balanço extremamente positivo do princípio da universalidade<sup>50</sup>, dado que é neste capítulo que se encontra, *verbi gratia*, o direito à imparcialidade e equidade no tratamento de assuntos por parte de instituições e órgãos da UE, dentro de um espaço temporal razoável<sup>51</sup>, não obstante a indeterminação objetiva do conceito.

### ***c) O direito de asilo: O Sistema Europeu Comum de Asilo***

Desde a discussão da criação do Espaço de Liberdade, Segurança e Justiça e do Sistema Europeu Comum de Asilo, na Cimeira de Tampere,<sup>52</sup> redirecionou-se o foco no sentido da criação de uma política comum, para um espaço aberto, mas seguro. As medidas adotadas em matéria de asilo começaram a deixar de ser somente compensatórias pela eliminação das fronteiras internas dos EMs do Espaço Schengen.<sup>53</sup> Considerou-se no alicerce das mesmas a necessidade de respeito pelos direitos humanos, em conformidade com a Convenção de Genebra relativamente aos refugiados e demais instrumentos relevantes às necessidades humanitárias.<sup>54</sup>

Cinco anos mais tarde, continuando a seguir o caminho traçado, surge em substituição do programa de Tampere o programa de Haia, não só dotado de um plano de ação, mas também de uma perspetiva futura de continuidade desta política.<sup>55</sup>

---

<sup>50</sup> GIL, Ana Rita, *Imigração*, p. 229.

<sup>51</sup> Art. 41º, CDFUE.

<sup>52</sup> Cimeira em Tampere, Sessão Extraordinária do Conselho Europeu (1999).

<sup>53</sup> Cf. p. 166, GIL, Ana Rita, *A Garantia de um Procedimento Justo no Direito Europeu de Asilo*, CEJ.

<sup>54</sup> Cf. *Conclusões da Presidência*, Conselho Europeu de Tampere, 15 e 26 de Outubro de 1999.

<sup>55</sup> Cf. COM(2005) 184 final, Comunicação da Comissão ao Conselho e ao Parlamento Europeu, *Programa de Haia: dez prioridades para os próximos cinco anos. Parceria para a renovação europeia no domínio da liberdade, segurança e justiça*, Bruxelas (10.5.2005).

Constam, deste plano, dez prioridades que continuam a ser trabalhadas até aos dias de hoje, onde a evolução legislativa europeia tem vindo a ser contínua, trazendo-nos o Sistema Europeu Comum de Asilo como o conhecemos. Uma pequena sùmula destas prioridades passa pelo (i) reforço dos direitos fundamentais e cidadania; (ii) pela luta contra o terrorismo; (iii) por uma nova abordagem sobre os fluxos migratórios; (iv) pela necessidade de instaurar políticas comuns e um processo comum em matéria de asilo; (v) pelo foco em políticas de integração que promovam o diálogo e a interculturalidade; (vi) por gerir as fronteiras externas da UE; (vii) por procurar um equilíbrio entre uma partilha de informações responsável em prol da segurança e o respeito pela vida privada; (viii) por combater estrategicamente o crime organizado; (ix) por garantir um bom acesso à Justiça europeia e, por fim, (x) a partilha de responsabilidades financeiras e assegurar a solidariedade por parte dos EM's de forma a acautelar o cumprimento do disposto neste programa.<sup>56</sup>

Em função disso, consta no n.º 1 do artigo 78.º, do TFUE que as normas, regulamentos e diretivas que compõem aquilo que é o Sistema Europeu Comum de Asilo, devem estar em conformidade com a Convenção de Genebra e respetivo Protocolo.<sup>57</sup>

Esta política comum assenta no princípio de Solidariedade entre os Estados-Membros, como consigna o n.º 2, art. 67.º, do TFUE.

Esta política surgiu, também, como uma necessidade de garantir a gestão eficaz dos fluxos migratórios, impedindo o *asylum shopping*<sup>58</sup> e providenciando um tratamento digno dos

---

<sup>56</sup> JOUE, *Plano de Ação do Conselho e da Comissão de aplicação do Programa de Haia sobre o reforço da liberdade, da segurança e da Justiça na União Europeia*, 2005/C 198/01 (12/08/2005).

<sup>57</sup> Art. 78.º, n.º 1, TFUE: “A União desenvolve uma política comum em matéria de asilo, de proteção subsidiária e de proteção temporária, destinada a conceder um estatuto adequado a qualquer nacional de um país terceiro que necessite de proteção internacional e a garantir a observância do princípio da não-repulsão. Esta política deve estar em conformidade com a Convenção de Genebra, de 28 de Julho de 1951, e o Protocolo, de 31 de Janeiro de 1967, relativos ao Estatuto dos Refugiados, e com os outros tratados pertinentes.”

<sup>58</sup> Por *Asylum Shopping* entenda-se o nome dado ao fenómeno de escolha de um Estado-Membro, em detrimento de outros, devido aos seus níveis superiores de qualidade de vida e, consequentemente, melhores condições de acolhimento. Cf. [https://ec.europa.eu/home-affairs/content/asylum-shopping\\_en](https://ec.europa.eu/home-affairs/content/asylum-shopping_en) (Acedido a 26/06/2018, 15:34).

nacionais de países terceiros, prevenindo e combatendo fenómenos como os do crime transnacional do tráfico humano,<sup>59</sup> aos quais estes grupos são mais vulneráveis.

Não obstante, os Estados-Membros podem estabelecer disposições legais mais favoráveis, compatíveis com as suas realidades sociais e políticas, pelo que o intuito da harmonização destas medidas visa apenas estabelecer um padrão mínimo de garantia.

Excluindo os casos de exceções previstas na Convenção de Genebra,<sup>60</sup> qualquer indivíduo, cuja conduta se destine a escapar a perseguições ou ofensas graves, tem direito a que lhe seja concedido asilo, sem sofrer qualquer tipo de discriminação. Trata-se de um direito fundamental, cuja concessão constitui uma obrigação internacional, por força da Convenção de Genebra de 1951, relativa à proteção de refugiados.

O processo de asilo e proteção internacional acontece de forma idêntica em todos os Estados-Membro da UE. Os motivos da uniformização deste procedimento de concessão de asilo consistem no facto de a União Europeia ser um espaço com fronteiras abertas - onde existe livre circulação de pessoas - e na responsabilidade de todos de acolherem estes indivíduos vulneráveis de forma digna, devendo os casos concretos tratados de forma igualmente justa independentemente do Estado-Membro responsável por si.

Deste modo, o processo ocorre conforme o disposto na Diretiva «Qualificação» do Parlamento Europeu e do Conselho, de 13 de Dezembro 2011, *que estabelece normas relativas às condições a preencher pelos nacionais de países terceiros ou por apátridas para poderem beneficiar de proteção internacional, a um estatuto uniforme para refugiados ou pessoas elegíveis para proteção subsidiária e ao conteúdo de proteção concedida* e na Diretiva «Procedimentos» 2013/32/UE de 26 de Junho de 2013, *relativa a procedimentos comum de concessão e retirada do estatuto de proteção internacional*. O Estado-Membro responsável pelo pedido é definido pelo Regulamento de

---

<sup>59</sup> Art. 79º, TFUE (2012).

<sup>60</sup> As referidas exceções englobam: (i) indivíduos a quem o regime desta Convenção não se aplique; (ii) qualquer indivíduo aos quais exista suspeita que cometeram crime contra a Paz, crime de guerra ou crime contra a humanidade; (iii) qualquer indivíduo que tenha cometido um crime grave de direito comum fora do país de asilo; qualquer indivíduo culpado de atos deploráveis contrários aos valores das Nações Unidas.

Cf. Art. 1º, E e F, Disposições Gerais, Convenção de Genebra relativa ao Estatuto de Refugiados.

Dublin<sup>61</sup> e tem de providenciar ao requerente de asilo determinadas condições de acolhimento, como alojamento e alimentação, tal como especificado na Diretiva «Condições de Acolhimento» 2013/33/EU de 26 de Junho 2013, *que estabelece normas em matéria de acolhimento dos requerentes de proteção internacional*.

Em todos os Estados-Membros, é realizada uma entrevista com um assistente especializado, com a ajuda de um intérprete<sup>62</sup>, quando necessário, em ordem a discernir se o requerente se qualifica para beneficiar do estatuto de refugiado ou de proteção subsidiária.

Em caso de indeferimento do asilo em primeira instância, o requerente terá sempre o direito de recorrer e contestar esta decisão. Daqui poderá decorrer a anulação pelo tribunal da decisão da primeira instância. No entanto, em determinadas circunstâncias, pode eventualmente ser negado o estatuto, decorrente da confirmação, pelo tribunal, da decisão de primeira instância. Em geral, estas situações têm ocorrido pelos motivos supramencionados no considerando 38.

Mais detalhadamente, assim, a fase da concessão do estatuto de Refugiado ou de Proteção Subsidiária é regulamentada pela Diretiva «Qualificação».<sup>63</sup>

---

<sup>61</sup> Regulamento de Dublin III (EU) n° 604/2013, *que estabelece critérios e mecanismos de determinação do Estado-Membro responsável pela análise de um pedido de proteção internacional apresentado num dos Estados-Membros por um nacional de um país terceiro ou um apátrida* (Reformulação), aplicado a partir de 1 de Janeiro de 2014;

Cada pedido só pode ser analisado por um EM. Em norma, o EM responsável é aquele onde foi apresentado o pedido de proteção internacional pela primeira vez. No entanto, por força de determinadas circunstâncias previstas no regulamento, poderá não ser sempre esse o caso. É exemplo o art. 3º, relativamente a menores não acompanhados, entre os demais critérios.

<sup>62</sup> Art. 12º, n°1, als. a), b) Diretiva 2013/32/UE, 26 de Junho 2013, *relativa a procedimentos comum de concessão e retirada do estatuto de proteção internacional*.

<sup>63</sup> Diretiva 2011/95/EU do Parlamento Europeu e do Conselho, de 13 de Dezembro 2011, *que estabelece normas relativas às condições a preencher pelos nacionais de países terceiros ou por apátridas para poderem beneficiar de proteção internacional, a um estatuto uniforme para refugiados ou pessoas elegíveis para proteção subsidiária e ao conteúdo de proteção concedida* (reformulação): colocada em prática a partir de 21 de Dezembro de 2013.

Nesta Diretiva encontramos disposições como o conceito de ‘proteção internacional’ e o que está nele implicado<sup>64</sup>, a noção de perseguição,<sup>65</sup> o que são/quais são as ofensas graves,<sup>66</sup> o princípio do interesse superior da criança<sup>67</sup> e o Princípio de *Non-refoulement*.<sup>68</sup>

Mais do que definir quem pode receber determinado estatuto, podemos afirmar que esta Diretiva cria ainda o dever dos Estados de conferirem esse estatuto a quem preenche os requisitos para tal.<sup>69</sup>

Prevêem-se, também, condições definidas que contribuem para uma maior eficácia na concessão de asilo, evitando tentativas, *a priori*, de fraude e garantido mecanismos e medidas de integração *a posteriori*. Uma vez beneficiários de proteção, estão garantidos por esta diretiva diversos direitos, como sejam a autorização de residência e documentos de viagem, bem como garantias de acesso a segurança social, educação, cuidados de saúde e alojamento. Isto para todos os beneficiários de proteção internacional (tenham estes o estatuto de refugiado ou o de proteção subsidiária).<sup>70</sup>

A designada Diretiva «Procedimentos»<sup>71</sup> é o instrumento que visa definir rigorosamente um processo de pedido de asilo justo e uniforme, em todos os Estados-Membros. A finalidade é garantir a análise de um pedido de asilo – com possibilidade de recurso da

---

<sup>64</sup> Entenda-se, (i) as condições a preencher para a concessão de determinado estatuto, (ii) em que ocasiões é que poderá ocorrer a revogação, supressão ou mesmo recusa da renovação do estatuto; (iii) os diferentes tipos de proteção: Estatuto de Refugiado ou Estatuto de Proteção Subsidiária; (iv) entre demais implicações do conceito de proteção internacional.

<sup>65</sup> Art. 10º, Diretiva 2011/95/UE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 13 de Dezembro 2011, *que estabelece normas relativas às condições a preencher pelos nacionais de países terceiros ou por apátridas para poderem beneficiar de proteção internacional, a um estatuto uniforme para refugiados ou pessoas elegíveis para proteção subsidiária e ao conteúdo de proteção concedida* (reformulação).

<sup>66</sup> Art. 15º, Diretiva 2011/95/UE.

<sup>67</sup> Art. 19º, nº5, Diretiva 2011/95/UE.

<sup>68</sup> Art. 14º, nº6, Diretiva 2011/95/UE.

<sup>69</sup> In GIL, Ana Rita, *A Garantia de um Procedimento Justo no Direito Europeu de Asilo*, p. 7.

<sup>70</sup> Cap. VII, arts 20 e ss., Diretiva 2011/95/UE.

<sup>71</sup> Diretiva 2013/32/UE, 26 de Junho 2013, *relativa a procedimentos comum de concessão e retirada do estatuto de proteção internacional*.

decisão - por qualquer indivíduo que o pretenda fazer, sem que a decisão tenha uma demora excessiva, acautelando-se que os interessados possam contar com profissionais devidamente formados e instituições competentes devidamente financiadas, em ordem a minimizar o número de recursos dispendiosos, oriundos de decisões erradas e/ou mal fundamentadas.<sup>72</sup>

Acresce que a Diretiva protege durante este processo qualquer indivíduo que, pelo facto de se encontrar numa situação ainda mais vulnerável, precise de uma atenção mais minuciosa e de uma assistência particular. A título de exemplo, incluem-se nesse conceito os menores de idade<sup>73</sup>, questões referentes à orientação sexual, quem possua alguma doença ou deficiência, ou a quem tenha sofrido alguma experiência traumática, (entre outros).<sup>74</sup>

A regular as condições de acolhimento adequadas dos requerentes de asilo, com o devido acesso às necessidades básicas mínimas para um tratamento digno, temos a Diretiva «Condições de Acolhimento».<sup>75</sup> Deste modo, qualquer requerente de asilo tem garantido o direito de acesso a habitação, alimentação, saúde, emprego, educação e proteção da vida familiar,<sup>76</sup> enquanto aguarda pela decisão final do seu pedido.

É esta diretiva que regulamenta a possibilidade de detenção, impedindo que um Estado-Membro mantenha uma pessoa detida pelo simples facto de ser requerente de asilo.<sup>77</sup>

---

<sup>72</sup> Art. 20º e ss., Diretiva 2013/32/UE.

<sup>73</sup> Art. 25º, Diretiva 2013/32/UE.

<sup>74</sup> Art. 15º, Diretiva 2013/32/UE, 26 de Junho 2013, *relativa a procedimentos comum de concessão e retirada do estatuto de proteção internacional*.

<sup>75</sup> Diretiva 2013/33/UE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 26 de Junho de 2013, *que estabelece normas em matéria de acolhimento dos requerentes de proteção internacional* (reformulação): colocada em prática a partir de 21 de Julho de 2015.

<sup>76</sup> Art. 7º e 12º a 19º, Diretiva 2013/33/UE.

<sup>77</sup> Art. 8º, Diretiva 2013/33/UE.

São previstas diversas garantias jurídicas para os requerentes de asilo, como o acesso à assistência jurídica gratuita, à informação sobre como proceder nas demais circunstâncias possíveis, nomeadamente, a possibilidade de interpor recurso em caso de uma detenção.<sup>78</sup> É de ressaltar o cuidado na formulação, não somente da Diretiva sobre reagrupamento familiar, mas de todas as diretivas no âmbito desta matéria, alusivo à proteção de pessoas que se encontram em circunstâncias que exacerbam a sua vulnerabilidade. A título de exemplo, a Diretiva exige uma apreciação individualizada e devida identificação de situações que possam representar especial vulnerabilidade. Sejam estes, entre outros, a de vítimas de violência extrema, seja física e/ou psicológica, grávidas ou menores não acompanhados.

No que diz respeito à vida privada e familiar, esta encontra-se consignada na Diretiva 2003/86/CE do Conselho de 22 de setembro de 2003, *relativa ao direito ao Reagrupamento Familiar*.

Uma vez titular de autorização de residência emitida pelo Estado-Membro, o refugiado pode chamar para junto de si o seu cônjuge, filhos com idade inferior à da maioridade legal, filhos maiores, apenas quando solteiros e provada a incapacidade de assegurar o seu próprio sustento por razões de saúde, e ascendentes diretos a seu cargo quando provada a falta de apoio familiar necessária.<sup>79</sup> Os menores não acompanhados podem chamar para junto de si os seus ascendentes diretos em primeiro grau ou qualquer familiar/encarregado legal, caso não possua ascendentes diretos ou não seja possível localizá-los.

É imprescindível enunciar que “(...) o direito a viver em família é inerente à dignidade humana (...). No entanto, um *direito à unidade familiar* não se encontra previsto expressamente, como tal, nos vários instrumentos de proteção dos direitos humanos.”<sup>80</sup> Apesar de os vários instrumentos internacionais contemplarem disposições sobre esta

---

<sup>78</sup> Cap. V, art. 26º, Diretiva 2013/33/UE.

<sup>79</sup> Art. 4º, Diretiva 2003/86/CE *relativa ao direito ao Reagrupamento Familiar*.

<sup>80</sup> In GIL, Ana Rita, *Imigração e Direitos Humanos*, Petrony Editora (Março 2017), p. 360 – 361.



matéria, estes pecam pela interpretação daquele que é o conceito de ‘família’. A Diretiva do «Reagrupamento Familiar», não obstante a sua decisiva importância, não é exceção. Desde logo o artigo 4º restringe o pedido de reagrupamento familiar a ascendentes e descendentes de primeiro grau, trazendo obstáculos quando os familiares são maiores de idade e/ou são parentes em outro grau. Este é apenas um fator, entre outros, que constituem limites na aplicação prática desta matéria, como iremos constatar posteriormente.

## ***5.2. Enquadramento no Contexto Nacional e do Plano Municipal de Acolhimento de Refugiados na cidade de Lisboa***

### ***a) Enquadramento Legal e Constitucional***

A garantia do cumprimento do Direito da União Europeia é imprescindível ao bom funcionamento das políticas comuns.

Consta do art. 288º do TFUE a noção de obrigatoriedade de atos jurídicos, *verbi gratia*, designadamente os regulamentos, as diretivas, as decisões e as recomendações.

Os regulamentos são um ato normativo vinculativo de caráter geral, enquanto as diretivas são vinculativas após a sua transposição<sup>81</sup>, uma vez decididas as medidas nacionais de execução.

Relativamente às decisões, estas são diretamente aplicáveis aos respetivos destinatários.

As recomendações e pareceres não impõem qualquer obrigação legal, servindo como mero propósito conformador.

A credibilidade do Estado Português estaria em risco ao desrespeitar a política comum de asilo, não só em caso de inconformidade com o TFUE, mas também porque a própria Constituição da República Portuguesa prevê para os estrangeiros os mesmos direitos e deveres que os nacionais possuem,<sup>82</sup> apesar de consignar algumas exceções.

A CRP determina que a base da República Portuguesa assenta no princípio da dignidade da pessoa humana,<sup>83</sup> pelo que tal se estende no sentido de todos e de cada um dos direitos fundamentais.<sup>84</sup> Acrescem a estes direitos, inerentes ao princípio da dignidade, outros

---

<sup>81</sup> Embora haja exceções, sem prejuízo dos estados poderem ser sancionados pelos atrasos excessivos na transposição das diretivas para o ordenamento jurídico interno.

<sup>82</sup> Art. 15º, nº1, CRP.

<sup>83</sup> Art. 1º, CRP.

<sup>84</sup> SILVA, Jorge, *Direitos de Cidadania e Direito à Cidadania* (2004) p. 28.

direitos constitucionais por via de outros normativos,<sup>85</sup> como é o caso do princípio da universalidade.<sup>86</sup>

Porém, devido à terminologia escolhida, o artigo onde este princípio se encontra previsto delimita o seu âmbito de aplicação a “*todos os cidadãos*”, gerando inevitáveis hesitações na sua interpretação por parte de estudiosos do Direito Constitucional Português.

Sem pretensões de opinião doutrinal sobre esta problemática, poderá considera-se que não é descabido interpretar este princípio em conjugação com o princípio da equiparação, contemplado no art. 15º CRP, como que sendo este uma “extensão” do primeiro<sup>87</sup> e à luz dos instrumentos do Direito Internacional onde os direitos humanos se encontram consagrados, tal como disposto no art. 16º, nº2 da Constituição.<sup>88</sup>

Não só a CRP detém em si a exigência de respeito pelos direitos fundamentais, como é concebida a universalidade dos direitos fundamentais enquanto extensíveis a todas as pessoas pela sua mera qualidade de pessoa humana.

Já o Tribunal Constitucional tem decidido que o princípio de equiparação concretiza o princípio da igualdade, consignado no art. 13º da CRP, sendo que “*colhe-se, na verdade, do substrato universalista inerente ao texto constitucional e ao princípio de equiparação, seu corolário, que os estrangeiros e apátridas gozam dos mesmos direitos consignados no texto constitucional aos cidadãos nacionais.*”<sup>89</sup> No Acórdão nº 407/95, o Tribunal decidiu que “*gozam os estrangeiros que por qualquer razão se encontrem em Portugal, mesmo que aqui não residam, dos direitos e deveres inerentes aos cidadãos portugueses, como resulta do nº 1 do art. 15º da Constituição.*”

Neste âmbito, “*importa sublinhar que o artigo 15º não estabelece qualquer referência à necessidade de ‘legalidade’ da presença ou residência do estrangeiro no país.*”<sup>90</sup> É de realçar a importância desta

---

<sup>85</sup> GIL, Ana Rita, *Imigração e Direitos Humanos* (2017) p. 247.

<sup>86</sup> Art. 12º, CRP.

<sup>87</sup> GIL, Ana Rita, *Imigração e Direitos Humanos* (2017) p. 249.

<sup>88</sup> Cf. *Idem*.

<sup>89</sup> Cf. Acórdão 345/02, GIL, Ana Rita, *Imigrantes e Direitos Fundamentais Sociais*, p. 6.

<sup>90</sup> TC: Relatório sobre Prestações Sociais e Cidadania, p. 30.

interpretação neste enquadramento, uma vez que um requerente de asilo, até o ser, pode encontrar-se em situação irregular até à dedução do pedido.

Deste modo, à exceção do previsto no n.º 2 do art. 15.º - ou seja, direitos políticos, acesso a algumas funções públicas, entre outras exceções – decorrem, do âmbito objetivo do princípio da equiparação da CRP, direitos e deveres sociais, económicos e culturais aos quais os requerentes de asilo e/ou refugiados/detentores de outro título de proteção internacional, também podem usufruir.

Neste contexto, constam na CRP os seguintes direitos sociais *stricto sensu* <sup>91</sup>; o direito à segurança social e à solidariedade (art. 63.º); o direito à saúde (art. 64.º); o direito à habitação (art. 65.º); o direito ao ambiente e qualidade de vida (art. 66.º); o direito à proteção da família; Paternidade e Maternidade; Infância e Juventude (arts. 67.º a 70.º); o direito à proteção de cidadãos portadores de deficiência (art. 71.º); e o direito à proteção de cidadãos de terceira idade (art. 72.º).

Quanto aos direitos e deveres económicos encontram-se, previamente, presentes na parte I, do título III, capítulo I: o direito ao trabalho (art. 58.º); os direitos dos trabalhadores (art. 59.º); os direitos dos consumidores (art. 60.º); o direito à iniciativa privada, cooperativa e autogestionária (art. 61.º); e o direito à propriedade privada (art. 62.º).

Por fim, posteriormente no capítulo III, enumeram-se os seguintes direitos culturais: o direito à educação, cultura e ciência (art. 73.º); o direito ao ensino (art. 74.º ao 76.º); o direito à participação democrática no ensino (art. 77.º); o direito à fruição e criação cultural (art. 78.º); e o direito à cultura física e ao desporto (art. 79.º).

No entanto, importa referir que o n.º 1, do art. 16.º não exclui “*quaisquer outros constantes das leis e das regras aplicáveis do Direito Internacional (...)*”, <sup>92</sup> como o caso dos direitos elencados na Convenção de Genebra relativa ao Estatuto dos Refugiados e na CDFUE.

---

<sup>91</sup> Tribunal Constitucional: Relatório sobre Prestações Sociais e Cidadania, p.4-5.

<sup>92</sup> *Idem*, p. 5.

Maioritariamente, a jurisprudência do Tribunal Constitucional sobre a questão do acesso de estrangeiros a direitos sociais é, sobretudo, referente ao acesso ao apoio judiciário.<sup>93</sup> Um exemplo é o Acórdão n° 208/2004, onde o Tribunal declarou inconstitucional a recusa da concessão do benefício de apoio judiciário a uma cidadã estrangeira economicamente carenciada, para a propositura de ação laboral, que residia efetivamente em Portugal, mas não dispunha de uma autorização de residência.<sup>94</sup>

No entanto, existe jurisprudência em que o Tribunal se debruçou sobre questões de direitos sociais *stricto sensu*. O acórdão n° 296/2015 tornou inconstitucional qualquer norma que impusesse a um nacional de um país terceiro o requisito temporal mínimo de um período de três anos com residência legal no território para beneficiar da prestação do rendimento social de inserção. O que estava em causa era, portanto, a prestação do rendimento social de inserção, cujo intuito é satisfazer necessidades essenciais de indivíduos e agregados familiares com recursos económicos insuficientes e promover uma inserção social e profissional. Deste modo, considerou-se que a prestação em causa consistia numa imposição direta do respeito pela dignidade humana.<sup>95</sup>

O direito de asilo encontra-se garantido constitucionalmente, mais precisamente no art. 33°, n°8 da CRP. Porém, a Constituição remete para a lei a responsabilidade de definir quem cumpre os requisitos para a obtenção de um estatuto que lhe conceda asilo em Portugal, como é o caso do n° 9.

Assim, podemos encontrar no ordenamento jurídico interno as condições e procedimentos de concessão de proteção internacional na **Lei n° 27/2008, de 30 de junho**<sup>96</sup>, conhecida como Lei do Asilo, onde foram transpostas: a Diretiva n° 2011/95/UE, do Parlamento Europeu e do Conselho de 13 de Dezembro *que estabelece normas relativas às condições a preencher pelos nacionais de países terceiros ou por apátridas para poderem*

---

<sup>93</sup> *Idem*, p. 33.

<sup>94</sup> *Idem*, p. 35.

<sup>95</sup> *Idem*, p. 37-38.

<sup>96</sup> Alterada pela Lei n° 26/2014, de 5 de Maio.

*beneficiar de proteção internacional, a um estatuto uniforme para refugiados ou pessoas elegíveis para proteção subsidiária e ao conteúdo da proteção concedida; a Diretiva nº 2013/32/UE, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 26 de Junho, relativa a procedimentos comuns de concessão e retirada do estatuto de proteção internacional; e a Diretiva nº 2013/33/UE, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 26 de Junho, que estabelece normas em matéria de acolhimento dos requerentes de proteção internacional.*

É importante sublinhar que, quanto ao acesso aos direitos sociais, a lei distingue normas para requerentes de asilo e normas para a titulares do estatuto de refugiado ou outro tipo de proteção internacional.

Antes da sua breve exposição, elencá-los-emos.

Referentes a requerentes de asilo, aplicam-se as seguintes normas garantísticas de direitos: de meios de subsistência (art. 51º); à assistência médica (art. 52º); ao acesso ao ensino (art. 53º); de direito ao trabalho (art. 54º); a medidas de emprego e formação profissional (art. 55º); e ao apoio social (art. 56º).

Referente aos titulares do estatuto de refugiado ou outro tipo de proteção internacional, enumeram-se os seguintes direitos: o acesso à educação (art. 70.º); o acesso ao Emprego (art. 71.º); à segurança social (art. 72.º); ao acesso à Saúde e Serviço Nacional de Saúde (art. 73.º); e ao alojamento (art. 74.º);

Encontram-se na secção II, as disposições relativas às condições de acolhimento de requerentes de asilo.

É garantido o apoio social, nos termos da legislação em vigor, para os requerentes que se encontrem em situações de carência. Este apoio destina-se maioritariamente ao alojamento e alimentação, com ênfase no esforço para “(...) manter tanto quanto possível a unidade da família que se encontre presente em território nacional. (...)”<sup>97</sup>

---

<sup>97</sup> Art. 51º, Lei 26/2014, de 5 de Maio.

Está garantido o acesso ao SNS, à assistência médica imediata aos requerentes mais vulneráveis, medicamentos<sup>98</sup>, o acesso ao ensino<sup>99</sup>, o direito a trabalhar,<sup>100</sup> medidas apoio ao emprego e formação profissional<sup>101</sup> e apoio social,<sup>102</sup> sendo este último no âmbito de garantir a satisfação das necessidades básicas em condições de dignidade humana.

Quanto aos arts. 70º e ss. supramencionados, as condições providenciadas já são as mesmas que para um cidadão nacional, já que se aplicam a quem já detém o estatuto de refugiado ou proteção subsidiária.

Importa referir que de acordo com a lei de asilo portuguesa, ao realizar-se um pedido de asilo, abre-se a fase de admissibilidade por um período máximo de 30 dias, durante o qual o indivíduo ainda não possui os direitos mencionados para os requerentes de asilo.

A diferença no acesso entre requerentes e detentores de um título de proteção internacional reside no facto da lei restringir o acesso a determinados direitos a quem já foi emitida a autorização de residência provisória, não bastando a apresentação do pedido de proteção internacional. É caso o direito ao trabalho, consignado no art. 54º. Este requisito produz entraves à integração/inserção destas pessoas, não pelo que requer, mas por, muitas vezes, a entidade pública responsável não conseguir cumprir o período máximo definido para a fase de admissibilidade, nem responder a tempo à emissão e renovação das autorizações de quem já é formalmente considerado requerente de asilo, como podemos comprovar no capítulo 6.1 deste estudo.

O acesso a determinados direitos sociais encontra-se, também, previsto em demais diplomas legais nacionais, alguns restritos a detentores do estatuto de refugiado ou de proteção subsidiária.

A título de exemplo, aqueles que já obtiveram oficialmente a decisão final relativa ao seu pedido de proteção internacional, na falta de recursos, têm direito a receber o

---

<sup>98</sup> Art. 52º, *Idem*.

<sup>99</sup> Art. 53º, *Idem*.

<sup>100</sup> Art. 54º, *Idem*.

<sup>101</sup> Art. 55º, *Idem*.

<sup>102</sup> Art. 56º, *Idem*.

Rendimento de Reinserção Social, consagrado na Lei n.º 4/2007, de 16 de janeiro *Lei de bases gerais do Sistema da Segurança Social* e na Lei n.º 13/2003, de 21 de maio.<sup>103</sup> Para tal, basta reunirem as condições necessárias, como o estatuto, ou residência legal.

Sendo a educação um fator – se não o mais – essencial à integração, a legislação portuguesa tem evoluído com o objetivo de integrar melhor alunos de diversos contextos. Assim, está salvaguardado, não só na lei de asilo, mas na Lei n.º 46/86, de 14 de outubro, o acesso à educação, principalmente à escolaridade obrigatória.

Outro direito garantido após a obtenção do estatuto de refugiado ou de proteção subsidiária consiste no reagrupamento familiar. Esta matéria é uma entre as demais salvaguardadas, não só nos instrumentos internacionais e na CRP, mas na Lei de Asilo e, também, na Lei da Imigração, onde estão, inclusive, contemplados procedimentos mais favoráveis do que os da própria diretiva.<sup>104</sup> A título de exemplo refira-se a ausência de um período de espera entre a obtenção do estatuto de refugiado ou proteção subsidiária e o pedido de reagrupamento familiar. A lei define que o direito é reconhecido a titulares de uma autorização de residência concedida por um período mínimo de um ano.

Sublinhamos a importância da unidade familiar num processo de integração de sucesso, como comprovado no caso descrito no capítulo 6.2.

Preliminarmente, como supramencionado,<sup>105</sup> não é demais refletir sobre o facto de o direito a viver em família ser inerente à dignidade humana. A CRP reconhece e desenvolve a importância da família de dois modos, enquanto direito fundamental<sup>106</sup> e enquanto elemento estruturante da sociedade.<sup>107 108</sup>

---

<sup>103</sup> Republicada, pela Declaração Retificação n.º 7/2003, de 29 de maio, alterada pela Lei n.º 45/2005, de 29 de agosto, pelo Decreto-Lei n.º 70/2010, de 16 de junho, pelo Decreto-lei n.º 133/2012, de 27 de junho e pelo Decreto-Lei n.º 90/2017, de 28 de julho, que também a republica

<sup>104</sup> *Idem*, pp. 478 – 480.

<sup>105</sup> Capítulo 5.1.

<sup>106</sup> Art. 36º, CRP.

<sup>107</sup> Art. 67º, CRP.

<sup>108</sup> GIL, Ana Rita, *Imigração e Direitos Fundamentais* (2017), p.469.



Antes de prosseguir com a análise sobre as disposições sobre o reagrupamento familiar, importa ainda referir que, não ignorando a inesgotável discussão sobre o conceito de família, não existe um conceito “constitucional” da mesma. Já foi, inclusive, considerado distinto pelo Tribunal Constitucional o direito a casar, do direito a constituir família,<sup>109</sup> ultrapassando a discussão sobre uma família estar dependente de um casamento quando declarou que *“o direito de constituir família (art. 36º, nº1, da Constituição) não é apenas produto do casamento, mas pode também resultar de uma situação de união de facto estável e duradoura.”* Ainda, a CRP compreende dentro do conceito de *família-estirpe*<sup>110</sup> os ascendentes e irmãos, tendo revelado na sua mais recente jurisprudência uma abertura à pluralidade e diversidade das relações familiares.<sup>111</sup>

Deste modo, a lei de imigração define condições para a titularidade do direito ao reagrupamento familiar e condições para o exercício do mesmo, nos artigos n.º 98º ao 108º.

Quanto às condições de titularidade, os membros da família para quem o reagrupamento pode ser pedido são os seguintes: cônjuge ou parceiro em união de facto devidamente comprovada nos termos da lei; filhos menores ou incapazes a cargo do casal/um dos cônjuges; menores adotados, por decisão de uma autoridade competente; filhos maiores, solteiros a estudar num estabelecimento de ensino português; ascendentes na linha reta e em 1º grau a cargo do próprio ou do cônjuge; e irmãos menores, sob tutela do residente. No entanto, são necessárias condições para o exercício deste direito, como disposição de alojamento e a posse de recursos económicos.<sup>112</sup>

Quando perante um pedido de reagrupamento por parte de um menor não acompanhado, a lei da imigração considera no n.º 2, do art. 99º, não só os ascendentes diretos em

---

<sup>109</sup> Acórdão n.º 88/2004. De 10 de Fevereiro de 2004, sobre uma conceção mais ampla de família.

<sup>110</sup> Acórdão do Tribunal Constitucional n.º 690/98, Cf. GIL, Ana Rita, *Imigração* (2017), referência 1720, p. 471.

<sup>111</sup> *Idem*, pp. 470/1.

<sup>112</sup> Arts. 98º e 101º, Lei da Imigração.

primeiro grau, mas também o seu tutor legal ou qualquer outro familiar, uma vez não existam ou não seja possível localizar os ascendentes diretos.

Contudo, como veremos mais adiante,<sup>113</sup> apesar de teoricamente aparentar ser lógica a existência destes preceitos, na prática, acaba sempre por existir alguma exceção à regra ou algum indivíduo em circunstâncias especiais, para quem estas condições de exercício de um direito serão uma restrição à sua liberdade e à sua própria integração na sociedade.

Tal deve-se ao facto do art. 106º permitir que um pedido de reagrupamento familiar seja recusado quando estas condições (e outras<sup>114</sup>) não se encontram reunidas.

---

<sup>113</sup> Capítulo 6.2.

<sup>114</sup> Exemplo: quando o membro da família se encontra interditado de entrar em território português e/ou quando a sua presença representa uma ameaça para a ordem pública, segurança pública e/ou saúde pública.

### ***b) Enquadramento do Plano Municipal***

Dos 1.682 deslocados que se encontravam em Portugal, no final do ano 2017, 151 foram acolhidos na cidade de Lisboa, no Centro de Acolhimento Temporário para Refugiados, gerido pela CML. Sito no Lumiar, o espaço pertence à Associação dos Deficientes das Forças Armadas e foi cedido com o propósito de criar condições dignas para o acolhimento de requerentes de asilo e refugiados.

Originários da Síria, Iraque e Eritreia, 70,6% são do sexo masculino, com uma média de idades a rondar os 22 anos.<sup>115</sup>

Estima-se que 25.4% possuem curso superior, 22% ensino secundário e 40.7% ensino básico.<sup>116</sup>

Em média, mensalmente, são acolhidos no centro 22 refugiados.<sup>117</sup> No entanto, existem alturas em que o movimento de entradas e saídas não é constante, sendo o número de entradas no CATR superior às saídas levando, várias vezes, à sobrelotação do espaço.

Por sinal, do número total de entradas desse ano constaram 27 processos de *retoma a cargo*. Por ‘retoma a cargo’ entenda-se o regresso ao EM responsável pelo processo do requerente de proteção internacional daqueles que abandonaram o país com o intuito de obter asilo num EM diferente, por força do disposto no Regulamento de Dublin III.

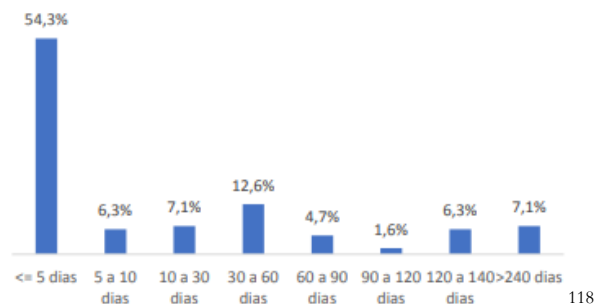
Em média, 54.3% dos refugiados permaneceram cinco ou menos dias no CATR. Os restantes períodos de permanência são variáveis como demonstra o gráfico seguinte:

---

<sup>115</sup> Cf. Relatório de Atividades da JRS (2017) p. 71.

<sup>116</sup> *Idem*.

<sup>117</sup> *Idem*, p. 72.



*Gráfico retirado do Relatório de Atividades da JRS, p. 73*

São diversos os motivos que pesam na decisão dos refugiados em abandonar Portugal, mesmo tendo o seu processo de proteção ainda em curso e sendo informados dos procedimentos. No decorrer deste trabalho, tentar-se-á compreender as razões que levam ao abandono.

Sem mais, poderemos passar para o enquadramento local desta questão.

Em resposta a esta crise humanitária, a Câmara Municipal de Lisboa criou o Programa Municipal de Acolhimento de Refugiados na cidade de Lisboa<sup>119</sup> (PMAR Lx)<sup>120</sup> que já conta com o seu segundo aniversário.

A missão de apoio ao acolhimento, acompanhamento e integração de refugiados na cidade de Lisboa conta com o compromisso de acolher quinhentos refugiados<sup>121</sup>, isto é, aproximadamente um pouco mais de 10% dos quatro mil quinhentos e setenta e quatro refugiados que Portugal se comprometeu a acolher.

O programa tem uma duração total de dezoito meses. Pretende-se, que a estadia no Centro de Acolhimento Temporário para Refugiados (CATR) seja de apenas um mês.

<sup>118</sup> Note-se que o tempo de programa do PMAR Lx tem a duração de 18 meses e prevê um mês como tempo de estadia no CATR e 7,1% permanecem mais de 8 meses.

<sup>119</sup> Deliberação n.º 474/CM/2015, da Câmara Municipal, de 13 de julho de 2015.

<sup>120</sup> Esquema do Programa Municipal de Acolhimento de Refugiados na Cidade de Lisboa (PMAR LX) em anexo.

<sup>121</sup> Deliberação n.º 316/CM/2018 (Proposta n.º 316/2018).

Uma vez chegados ao território nacional, os requerentes de asilo têm acesso a serviços legais, sociais, logísticos e médicos.<sup>122</sup> A CML providencia uma ajuda inicial para serem colocados em habitações autónomas,<sup>123</sup> após a estadia no CATR, juntamente com uma bolsa mensal, no valor de cento e cinquenta euros<sup>124</sup> - para alimentação e/ou outros bens. As mensalidades escolares até à infantil estão asseguradas, quando necessárias, tal como um valor parcial de despesas com medicamentos<sup>125</sup> e, em coordenação com outras entidades com as quais a CML possui protocolo, é providenciado acesso a roupas doadas em bom estado, material escolar ou outros bens necessários.

Os protocolos supramencionados são com a **JRS Portugal** (Serviço Jesuíta aos Refugiados)<sup>126</sup>, com a associação **Crescer na Maior**<sup>127</sup> e a **ARP** (Associação de Refugiados em Portugal), entre outras parecerias existentes<sup>128</sup>.

Estas parcerias foram realizadas no âmbito das seguintes áreas de intervenção do PMAR Lx: acesso à habitação; acesso à saúde; acesso à educação; aprendizagem de português; acesso a alimentação e vestuário; acesso à formação; validação de competências; acesso ao mercado de trabalho; participação e vida em comunidade.

O JRS acompanha de perto todos os processos, garantindo ajuda para o melhor acesso a direitos sociais – assistência legal, social, médica, acesso a integração a nível educacional e profissional.

A CnM faz um acompanhamento a partir do momento em que se encontram em casas autónomas. Dá continuação ao trabalho de apoio aos refugiados e requerentes de asilo iniciado no CATR, promovendo o acesso a necessidades básicas, à educação, a cursos de

---

<sup>122</sup> Ver Plano Municipal em anexo.

<sup>123</sup> Deliberações n.º 330/CM/2017, n.º 350/CM/2017, n.º 564/CM/2017 e 656/CM/2017.

<sup>124</sup> Proposta n.º 159/2018, da Câmara Municipal de Lisboa.

<sup>125</sup> Aviso n.º 29/FAMI/2017, publicado a 23 de Março de 2017.

<sup>126</sup> Proposta n.º 142/2018, da CML e Proposta n.º 702/2017, CML.

<sup>127</sup> Proposta n.º 193/2018, CML.

<sup>128</sup> Ver anexo I.

língua portuguesa e preparação profissional para o mercado de trabalho, estimulando e incentivando o trabalho no sentido da promoção de independência.

A ARP disponibiliza intérpretes e medeia diferenças culturais entre os requerentes de asilo e parceiros que trabalham no PMAR Lx.

Como é o constatável, o PMAR Lx encontra-se dividido em três fases:

- (i) Acolhimento;
- (ii) Acompanhamento;
- (iii) Integração.

(i) Esta primeira fase inicia-se com a receção e transporte dos requerentes de asilo desde o aeroporto até ao CATR, com tradução simultânea e um acompanhamento próximo de técnicos que garantem a obtenção da Declaração de Pedido de Proteção Internacional (DPPI), antes do momento de saída do aeroporto.

Para além da apresentação do local e respetivo programa de acolhimento da CML, são distribuídos bens de necessidade básica de higiene, materiais de auxílio à aprendizagem da língua portuguesa e informações relativas a contactos de emergência, horários e regras de funcionamento do espaço, bem como relativas às pessoas das diversas instituições que os poderão ajudar neste processo.

Posteriormente, é feito um processo de triagem, com o intuito de perceber se existe a necessidade de um acompanhamento médico, psicológico e/ou questões de reagrupamento familiar. Este passo é de extrema relevância, uma vez que definirá o apoio e acompanhamento que cada caso terá até ao momento final do programa de integração. As emissões/regularização de documentação podem gerar dúvidas e, por vezes, questões demasiado burocratizadas podem ser difíceis de compreender por alguém vindo de um contexto diferente e vulnerável, realidade que justifica o acompanhamento jurídico prestado por técnicos.

Ainda durante esta fase de acolhimento, após a triagem, são prestados os cuidados primários necessários, desde acompanhamento psicossocial - individualizado ou familiar – à resolução de qualquer carências de necessidades básicas que ainda possam existir, como alimentação, higiene, vestuário, alojamento temporário, acompanhamento médico e facilitação de espaços de socialização, com uma especial atenção a todas as dificuldades culturais, de género e idade.

(ii) A segunda fase é a do Acompanhamento. Nesta etapa, o idealizado será a pessoa já possuir um título de proteção internacional realizando-se um encaminhamento para soluções temporárias de alojamento autónomo, geridas com os diversos parceiros.

É de notar que é sempre dada continuidade ao acompanhamento médico de clínica geral e/ou consultas especializadas, incluindo do foro psicológico.

Ocorre, nesta fase, o acompanhamento no acesso a diversos direitos sociais já na ótica de gerar cada vez mais autonomia. Entre as demais necessidades é dado acompanhamento na inscrição/frequência das crianças no ensino público obrigatório, bem como na tradução, sempre que necessário; na aprendizagem de português, em esquema de ensino não formal; e no acesso à formação, validação de competências e integração adaptada a centros de emprego e formação profissional.

(iii) A terceira e última fase é focada na integração. É fornecido apoio no acesso ao mercado livre/social de habitação; na integração nos agrupamentos de centros de saúde; na continuação no sistema de ensino público obrigatório; no acesso a esquemas formais de aprendizagem/aperfeiçoamento do português; apoio no acesso a modelos de formação; ajuda na equivalência ou frequência de competências/habilitações literárias e profissionais; apoio no acesso ao mercado de trabalho; e, por fim, o apoio à alimentação e vestuário é continuado, principalmente para os mais carenciados.

Os recursos anuais utilizados no PMAR Lx são, no total, dois milhões de euros, oriundos de fontes de financiamento comunitários e nacionais, recursos internos da CML e recursos da rede colaborativa de parceiros.<sup>129</sup>

---

<sup>129</sup> Proposta n.º 159/2018, da CML.



## ***6. (In)Aplicação prática dos instrumentos que visam garantir o exercício e usufruto dos Direitos Sociais***

*“(...) A grande finalidade da luta pela liberdade tem sido a igualdade perante a lei (...)” e essa é, também, “(...) a única igualdade que podemos garantir sem destruir a liberdade. (...)”*<sup>130</sup>

Alguém que desconheça a realidade da integração de refugiados em Portugal dá um breve olhar pelo PMAR Lx e pode ser levado a acreditar que o mesmo é facilmente concretizável.

Porém, na constante de uma vivência diária e oportunidade de observar estes processos de integração, a realidade faz desmoronar qualquer vislumbre otimista que tivesse sido, até ao momento, concebido pelo observador/colaborador.

Desde carências e dependências, às quais não é possível responder devidamente, à falta de coordenação entre entidades que trabalham em prol do mesmo objetivo, vários obstáculos fazem parte no dia-a-dia de quem trabalha com requerentes de asilo em Portugal.

Desde não quererem abandonar o CATR para uma casa autónoma, a pretenderem sair de Portugal, a frustração destes refugiados instala-se e contagia inevitavelmente cada pessoa que os pretende ajudar.

Os próximos capítulos servem o propósito de expor algumas questões e problemas associados à integração de refugiados em Portugal, com enfoque na cidade de Lisboa, mas visam, também, ponderar possíveis soluções para estas problemáticas.

---

<sup>130</sup> Hayek, Frederik, *The Constitution of Liberty*, London: Routledge & Kegan Paul (1960), p. 85.

***6.1 As Dificuldades de acesso aos Direitos  
Sociais e a Fragilidade de Estrutura e  
Coordenação entre as Entidades Públicas para  
responder às garantias do PMAR Lx***

Idealizar e conceber um plano de integração, em resposta a uma crise humanitária cujas consequências escalaram com uma rapidez imprevista, tem o seu grau de complexidade. Por vezes a teoria não se pode aplicar na prática devido a contextos muito específicos que assim não o permitem, acompanhados de determinadas circunstâncias externas àquele que é o palco de ação. Estas circunstâncias podem ser imprevisíveis e/ou não depender de uma só entidade, uma vez que a existência destes planos está sujeita a uma organização e coordenação entre diversas instituições, como por exemplo entidades públicas.

Este é, s.m.o., o motivo pelo qual o PMAR Lx peca desde a sua génese.

Desde logo porque é literalmente atropelado pelo carácter maioritariamente administrativo e excessivamente burocrático das entidades públicas portuguesas.

Antes de proceder a qualquer crítica importa enfatizar a juventude do programa. Tudo o que é recente pode ser sempre melhorado e acaba por necessitar de ajustes. No entanto, justificações de que a causa de uma disfunção de um plano de integração não tem solução por depender de outrem não é aceitável, dada a urgência da problemática em questão, mas, infelizmente, é comum, como veremos em seguida.

Os atrasos das entidades e a falta de articulação entre si começam a pôr em risco a obrigação civilizacional de acolher refugiados com dignidade.

Estruturalmente, quanto mais entidades trabalham em conjunto, melhor e mais flexível deveria ser a articulação entre si. Algo que muitas vezes também não se verifica. Principalmente quando a problemática em questão é muito politizada.

Contudo, não seria justo considerar que todos os problemas têm origem em falta de articulação ou burocracias. As faltas de resposta do programa devem-se muitas vezes ao facto de não estarem previstas situações de exceção, algo inevitável sempre que estamos num contexto de relacionamento humano.

Como anteriormente referido, o tempo de duração do PMAR Lx é de dezoito meses, dos quais foi definido apenas um mês como o tempo de estadia no CATR.

Mesmo que, hipoteticamente, exista uma boa articulação entre entidades, quatro/cinco semanas não tem sido tempo suficiente para realizar satisfatoriamente a primeira fase que o PMAR Lx prevê. Consequentemente, podemos encontrar utentes do CATR cuja estadia já tem, praticamente, a duração do programa em si.

Um mês não é razoável para ensinar português a um nível que permita uma autonomia suficiente para entrar prontamente no mercado de trabalho.

Já se referiu que 40,7% dos utentes do CATR, no ano de 2017, possuía apenas ensino básico. Nestes casos, por vezes, a barreira linguística revela-se superior ao expectável dado que só falam a sua própria língua e, como foi possível constatar, existem, com alguma frequência, casos de analfabetismo.<sup>131</sup>

Acrescentando a todas estas dificuldades a falta de eficiência e, por vezes, de competência de algumas entidades públicas, ocorre o fracasso das soluções pensadas para fazer face às adversidades. Um exemplo relevante é o caso do Programa PPT – Português Para Todos.<sup>132</sup> Este programa foi desenhado em conjunto pela Presidência do Conselho de Ministros, Ministério da Solidariedade, Emprego e Segurança Social e o Ministério da Educação e Ciência. É gerido pelo ACM e oferece à população refugiada e imigrante a possibilidade de uma formação certificada, sem custos, do nível A2 até ao B2 (escala QECR), existindo, ainda, cursos de português técnico para vários sectores, com o intuito de disponibilizar um melhor acesso ao mercado de trabalho. Seria a solução adequada para esta problemática. Porém, é indispensável à inscrição do PPT o número da Segurança Social, sem possibilidade de exceção, dado que a inscrição é realizada através do IEFPP ou através das escolas<sup>133</sup>.

---

<sup>131</sup> Capítulo 5.2., b).

<sup>132</sup> Portarias n.º 1262/2009 de 15 de outubro e n.º 216-B/2012 de 18 de julho.

<sup>133</sup> Informação disponibilizada no *website* do ACM: <http://ppt.acm.gov.pt/>.

Quando testemunhamos demoras de atribuição do NSS de seis ou mais meses colapsa inevitavelmente a solução criada pelo próprio plano de integração

As opções ficam limitadas ao ensino de português, não formal e não certificado. Com o auxílio dos seus parceiros, no CATR existem aulas de iniciação ao português, normalmente ensinado por voluntários da JRS. No entanto, estas são insuficientes para dar a autonomia que os refugiados precisam e é sempre difícil responder a uma turma composta por alunos em níveis culturais completamente díspares. Acresce que a existências destas aulas também está dependente da disponibilidade de voluntários. Com frequência existe, também, uma rotatividade dos professores e dos próprios alunos, não se verificando o requisito essencial para poder ocorrer uma aprendizagem de sucesso, como seja a continuidade inerente a qualquer programa de ensino por mais básico que seja.

Não ter o NSS atribuído também tem impacto ao nível da empregabilidade. Para um estrangeiro pedir um número de Segurança Social terá de apresentar um contrato de trabalho que prove que vai pagar impostos em Portugal e contribuir para a SS. Acontece que as empresas só podem contratar funcionários se fornecerem o NISS de cada um deles à Segurança Social.<sup>134</sup> Assim sendo a colaboração das empresas é fundamental. A solução passa pela celebração de contrato promessa de trabalho ou contar que seja a própria empresa a inscrever o candidato quando há intenção de contratar. Por vezes é possível depender da boa-fé de alguns empregadores, mas as garantias de estabilidade só se conseguem quando tudo está contratualmente previsto em conformidade com a lei portuguesa.

Ainda no âmbito da empregabilidade, importa referir a formação profissional, cuja resposta dada é muito fraca, também devido à própria situação de emprego no país. Parece-nos inoportuno apenas oferecer formações profissionais a requerentes de asilo e refugiados, com habilitações académicas de nível universitário, em supermercados ou restaurantes. Sem desmérito das profissões em causa, o cerne do problema consiste na

---

<sup>134</sup> Art. 5º, nº3, Decreto Regulamentar 1º/2011, de 3 de Janeiro.

falta de variedade de formações em outras áreas que conduzem à desmotivação destas pessoas.

Contudo, existem bolsas para aqueles que pretendem continuar os estudos superiores,<sup>135</sup> no entanto – como também para a maior parte dos portugueses – a frustração de não poder trabalhar na área em que se investiu uma vida é muito grande e, no caso de pessoas mais vulneráveis, acaba por ter um peso excessivo no seu processo de integração.

Outra situação recorrente é a inexistência de meios que possam vir a substituir a ausência de certificados de habilitações. É evidente que ao fugir de uma guerra podem perder-se diversos documentos e não existem mecanismos de agilização para segundas vias dos mesmos.

Por não cumprir os requisitos para aceder às provas de reconhecimento das qualificações, decorrentes da lei n.º 9/2009, de 4 de Março,<sup>136</sup> um refugiado que se candidatou a um estágio profissional do IEF, que não lhe foi atribuído devido à impossibilidade de comprovar a sua frequência universitária, acabou por ver concedido um estágio de um escalão mais baixo, em que a remuneração rondava os quatrocentos euros.

O impacto destas situações num processo que é suposto culminar na independência total de uma pessoa vulnerável é enorme.

Não bastando, foi referido anteriormente que os requerentes de asilo têm direito a uma bolsa no valor de cento e cinquenta euros, que costuma ser atribuída no início de cada mês. Mas já aconteceram situações de atrasos na atribuição da bolsa. O motivo deve-se a uma falta de articulação dos serviços da própria CML. Por vezes, passando a data limite, a bolsa já não pode ser paga por parte da CML nesse mês, só podendo resolver-se a questão no mês seguinte.<sup>137</sup>

---

<sup>135</sup> Por exemplo: <http://globalplatformforsyrianstudents.org/images/AVISO- BOLSAS DE ESTUDO - PORTUGAL - Ano lectivo 2017-2018.pdf>.

<sup>136</sup> Art. 1º, Redação da Lei nº 26/2017, de 30 de Maio.

<sup>137</sup> Por vezes, a solução passa pelo pagamento da bolsa por parte de uma instituição parceira, mais precisamente, a JRS, devolvendo-lhes o valor no mês seguinte, para que nenhum requerente de asilo seja prejudicado.

No âmbito da primeira fase do PMAR Lx, mais precisamente na prestação de cuidados primários, também se constatou um entrave. No início do ano, ocorreu uma avaria do termoacumulador, não sendo este repostado até ao dia 11 de abril de 2018, prejudicando o normal funcionamento do CATR.

Esta demora deveu-se ao facto da aquisição de um novo termoacumulador ter de ocorrer por adjudicação direta, devido às regras de contratação pública.

Mas a ausência de água quente rapidamente escalou para uma questão de saúde pública quando, no mês de março, um dos utentes do centro chegou de um voo oriundo de Itália, com uma doença infectocontagiosa, mais precisamente, tuberculose.

Não obstante todos os inconvenientes e dificuldades, alguns utentes acabam por não querer abandonar o CATR. Mas o que pode levar uma pessoa a preferir um centro sobrelotado, com casas de banho partilhadas, inclusive famílias, à opção de sair para a habitação autónoma temporária?

Assume-se que se deva a fatores do foro psicológico<sup>138</sup> e ao facto de passarem a maior parte do programa no CATR, pelos atrasos na atribuição da documentação necessária à sua regularização anteriormente referida e não lhes ser compreensível a razão de terem de mudar para uma nova casa, durante um curto espaço de tempo.

Por outro lado, já se verificaram algumas habitações temporárias que não reúnem as melhores condições. Estas ocorrências acabam por ser do conhecimento dos restantes utentes CATR, sendo mais um fator desmotivador da mudança, embora situações deste tipo não serem a norma.

Ainda no âmbito da habitação, apesar desta fase ocorrer após o final do PMAR Lx, não posso deixar de referir que a ajuda, demorada, mas normalmente conseguida, para financiar uma habitação é providenciada, pela Santa Casa da Misericórdia, até ao valor de trezentos e cinquenta euros, mas apenas na cidade de Lisboa<sup>139</sup>.

---

<sup>138</sup> Uma vez que há um maior apoio e proximidade no CATR, com técnicos sempre prontos a ajudar em tudo o que precisam e um medo intrínseco por mais mudanças na sua vida.

<sup>139</sup> Não foi possível ter acesso ao normativo interno da SCML que contém as disposições quanto a esta ajuda social.

Acrescentando às circunstâncias de grande carência, mesmo quando já haja emprego, o valor não chega sequer, muitas vezes, para cobrir o valor de um arrendamento de um quarto.

Intencionalmente, deixei para último um dos motivos que gera a mãe de todas as frustrações: A documentação.

Os atrasos do SEF passam pela demora na atribuição de autorizações de residência - e renovação das mesmas<sup>140</sup> - e nas decisões finais dos pedidos de proteção internacional quanto à atribuição do estatuto de refugiado/proteção subsidiária.

As implicações destes atrasos vão desde a impossibilidade de criar um passe social (porque instituições como a carris não consideram suficiente o documento provisório do SEF que atesta a qualidade de requerente de asilo), a detenções por permanência em situação irregular por falta de renovação de documentação. Outra consequência passa pela perda de isenção no SNS até à regularização da situação, dado que o indivíduo passa a encontrar-se em situação irregular.

Por fim, importa destacar, de novo, a questão do reagrupamento familiar.

Apenas depois de se obter o Estatuto de Refugiado/Proteção Subsidiária é possível fazer o pedido de reagrupamento familiar.<sup>141</sup>

A recuperação de traumas e, consequentemente, a devida integração social deste grupo vulnerável é sabotada quando os interessados se vêm impossibilitados de chamar a sua família para junto de si.

Para além dos atrasos do SEF,<sup>142</sup> para trazer a família para junto de si, os refugiados têm de apresentar meios de subsistência suficientes e assinar uma declaração em como se responsabilizam pelo sustento da sua família.

---

<sup>140</sup> Mesmo quando, muitas vezes, feito o pedido um mês antes da data de validade do documento.

<sup>141</sup> Arts. 98º-108º, Lei da Imigração;

Cf. Capítulo 5.2. a).

<sup>142</sup> Público: <https://www.publico.pt/2018/04/19/sociedade/noticia/centenas-de-refugiados-em-portugal-e-so-um-conseguiu-luz-verde-para-trazer-a-familia-1810503>.

## *6.2. Quando tudo falha: O Caso Hazin*

“Hazin” (pron.), de nome fictício, etimológico da língua árabe حزين, significa ‘triste’.

“Hazin” é um jovem sírio que passou pelo CATR e que é um exemplo extremo.

Este caso é particularmente próximo, tendo sido através dele que foi possível aprender, desde a primeira semana do estágio, a dura realidade de lidar com a frustração e impotência que este trabalho muitas vezes acarreta.

Hazin, com uma idade não muito diferente da minha, é um jovem Sírio, pai de duas crianças e encontra-se em Portugal há já dois anos e uns meses, a quem foi atribuído, na minha análise, equivocadamente, o estatuto de proteção subsidiária, ao abrigo da Lei do Asilo, n.º 27/2008, de 30 de Junho. O estatuto adequado à sua situação seria o de refugiado, dado que é contra o regime, motivo pelo qual afirma ter sido perseguido e quase morto.

Nunca quis combater. Na Síria todos os homens feitos – ou quase feitos – são recrutados militarmente. Um dia, enquanto passeava com a sua mulher, ouviu o seu nome vindo de uma voz masculina. Hazin não olhou para trás, pois sabia que era um soldado que o chamara. Nesse momento foi atingido por balas da espingarda automática disparada pelo soldado.

Hoje apresenta uma lesão neurológica do plexo braquial,<sup>143</sup> praticamente não mexe um dos braços devido ao facto de um dos tiros ter atingido o ombro e tem alguns dedos amputados. Com uma elevada percentagem de incapacidade, agravadas também por perturbações do foro psiquiátrico com que ficou depois do trauma, Hazin ainda não tem emprego. O seu terceiro ano de escolaridade e o nível de português meramente informal não o ajudam nestas circunstâncias.

A sua habitação temporária acabou por ser um dos imóveis com menos condições, na freguesia de Santa Maria de Belém. Atingiu o auge da sua paciência com desacatos entre

---

<sup>143</sup> Uma lesão de um conjunto de nervos que conduzem os impulsos nervosos da medula espinal até aos membros superiores.



um colega de casa e um terceiro, acrescentando às más condições do imóvel, que o levaram a passar uma noite ao relento.

Este imóvel em particular foi-me descrito, em primeira mão, como frio. Em pleno inverno entrava corrente de ar, pois as portadas não fechavam convenientemente, o chão tinha buracos - dos quais chegaram a sair ratos - tinha os mosaicos partidos, estes na cozinha, onde, de qualquer forma, também não existia espaço, nem canalização para colocar uma máquina de lavar roupa. As infiltrações no imóvel quase que poderiam ser classificadas como insignificantes em comparação com os restantes problemas.

A entidade por ele responsável, com a melhor das intenções, arranjou uma solução temporária, num hostel. Jamais alguém pensaria que aí iria ser vítima de discriminação, ao ponto de retirarem as almofadas do quarto.

Todas as soluções de alojamento para Hazin têm sido temporárias. Desde o referido hostel, a casas de amigos.

A bolsa da Santa Casa da Misericórdia cobre, ocasionalmente, na íntegra a renda de um quarto. Devido a atrasos na atribuição da mesma - e não se ter adaptado à primeira casa por falta de privacidade - aparenta ter deixado cair no esquecimento a procura de um novo quarto. Apenas com 186 euros do Rendimento Social de Inserção<sup>144</sup> é quase impossível viver.

A sua família encontra-se ainda na Síria, onde a sua casa acabou por ser destruída pelos bombardeamentos. Alega que se encontram a viver sem condições de segurança e higiene. Apesar da sua situação socio-económica, o pedido de reagrupamento familiar, que fez em agosto de 2017, só foi deferido em janeiro de 2018.

É evidente que Hazin não tem condições para financiar a viagem da sua família. Para vir em segurança até Portugal, a sua família terá de se deslocar da Síria para o Líbano e depois para Chipre para poder, finalmente, seguir viagem até Portugal.

---

<sup>144</sup> Decreto-Lei n.º 90/2017, de 28 de Julho de 2017.

Na própria Síria precisa de dinheiro para pagar aos militares que se encontram nas fronteiras e prestar prova em como têm, por exemplo, hotel pago para férias, para poderem passar em segurança.

A partir de Nicósia, segundo informação da embaixada portuguesa, é possível agilizar o processo de emissão do visto Schengen, mas este é sempre, de alguma forma, demorado, pelo que implica ter dinheiro para a estadia durante o tempo necessário.

É nestes casos concretos que é possível constatar a (falta de) extensão da ajuda humanitária. A Lei n.º 27/2008, de 30 de Junho,<sup>145</sup> não prevê que o EM ajude, obrigatoriamente, a financiar situações deste tipo. No caso concreto de Hazin, a sua verdadeira integração só será possível com a ajuda da sua família.

Ao ser legislada esta matéria, teve-se em consideração apenas a existência de carências/necessidades urgentes da parte de quem é chamado para o reagrupamento familiar, mas não se considerou da parte do titular deste direito, em circunstâncias como as de Hazin. Deste modo, quem realiza o pedido é quem tem de cumprir as condições de exercício deste direito, desde ter alojamento, a possuir meios de subsistência, tal como definidos pela portaria n.º 1563/2007, de 11 de Dezembro.<sup>146</sup>

Neste caso, uma vez que nos encontramos perante uma pessoa que já terminou o programa de integração - e não está, de todo, nem integrado, nem inserido na sociedade – seria necessário uma abordagem diferente por parte do Estado Português e das entidades que fazem parte do programa pelo qual Hazin esteve abrangido, através, por exemplo, de apoio à organização da viagem da família, como veremos mais detalhadamente no próximo capítulo.

---

<sup>145</sup> Cf. art. 68º.

<sup>146</sup> Lei n.º 23/2007, de 4 de Julho.

### 6.3 *Proposta de Solução*

A imprevisibilidade é uma constante em qualquer área em que seja necessário lidar com relacionamentos interpessoais. Tal poderá, em diversos casos, implicar uma abordagem metódica de tentativa e erro.

Neste capítulo constará um breve *brainstorm* de possíveis propostas de solução a determinadas problemáticas, com base nos obstáculos com que me deparei.

Para além das soluções evidentes - isto é, agilizar determinadas articulações entre entidades, acabar com burocracias desnecessárias e, simplesmente, promover a uma maior celeridade em diversos procedimentos – existem arestas que podem ser limadas, introduzindo pequenas ações que podem culminar numa melhor e mais fácil integração do refugiado.

Primeiramente, importa não politizar a questão. As problemáticas de carácter humanitário devem ser abordadas como tal, em ordem a encontrar uma solução adequada e em conformidade com os instrumentos legais existentes.

Elevar demasiado as expectativas a pessoas que se encontram numa situação tão vulnerável levará a deceção e frustração, quando não se consegue ir ao encontro das mesmas, prejudicando, consequentemente, o processo de integração. Um exemplo poderá ser o de Ghadib<sup>147</sup>, de nome fictício. Enquanto estava na Grécia, no campo de refugiados, conheceu membros do governo português que fizeram promessas que não puderam ser cumpridas. Esta foi uma das pessoas que, quando ainda me encontrava em período de estágio, já se encontrava há mais de oito meses à espera da decisão final do SEF, não podendo, como já observámos, chamar a sua família para junto de si.

Noutra vertente, o primeiro passo consiste em encontrar uma solução para a barreira linguística. É através da promoção de competências linguísticas que será possível a

---

<sup>147</sup> Do árabe غاضب, “zangado.”

existência de diálogo intercultural e, consequentemente, uma integração mais forte. A língua portuguesa não é fácil de aprender, pelo que contribuiria para uma melhor aquisição desta competência, para além das aulas, a existência de atividades que impliquem um maior contacto com a língua e a cultura portuguesa, tanto dentro do CATR, como fora. Por vezes, um simples passeio ou mesmo uma visita a alguma infraestrutura no âmbito cultural, poderá marcar a diferença e contribuir para um maior entusiasmo e incentivo em conhecer a língua e a cultura portuguesa – e não só, dado que os utentes passam a maior parte do tempo no CATR, caindo numa rotina monótona.

Este é, também, um dos meios para alcançar uma melhor oportunidade de empregabilidade e mais rapidamente.

Outra forma poderia ser a aprendizagem de determinadas competências ser prevista pelo PMAR Lx, ou mesmo por uma entidade como o ACM. Um exemplo poderá ser a existência de aulas de informática, para a obtenção de competências na ótica do utilizador que muitos, infelizmente, não possuem por não terem lidado com tal necessidade ao longo da sua vida, restringido ainda mais a procura de um emprego compatível.

É urgente um acompanhamento próximo e personalizado, principalmente nos casos em que existem mais carências. Este acompanhamento não pode ficar limitado a questões técnico-jurídicas, uma vez que outras questões, nomeadamente a necessidade de acesso a meios de subsistência, são uma realidade praticamente inevitável no início de vida dos requerentes de asilo e refugiados em Portugal. Além disso é fundamental a existência de um maior conhecimento por parte dos interessados sobre os seus direitos e deveres e sobre a sua situação de vida. Muitas vezes, uma simples orientação sobre como gerir o dinheiro ou mesmo como tratar de impostos poderá contribuir para que o refugiado esteja precavido em situações futuras e consiga ultrapassar, sozinho, determinados obstáculos. Em situações mais extremas, informações importantes como a possibilidade de se poderem dirigir a um Banco Alimentar e onde o podem encontrar devem ser fornecidas, com clareza.

Uma possível proposta, baseada no conhecimento de procedimentos de integração noutros EMs<sup>148</sup>, consiste na adoção do método de atribuição de gestor de caso a cada processo. Deste modo, o acompanhamento seria não só mais próximo e personalizado, como criaria uma base de confiança mais forte.

Esta personalização permitiria encontrar uma resolução para casos excepcionais, como o de Hazin. Não se encontrando situações deste foro previstas nem na legislação, nem em jurisprudência, quer internacional, quer nacional, podemos afirmar, sem margem para dúvidas, que existe uma lacuna legal nesta matéria.

Com efeito, não esquecendo que se considera a unidade familiar um elemento essencial à integração de refugiados, considerando o exemplo do caso de Hazin que não reúne as condições necessárias ao exercício do direito de reagrupamento familiar, por contingências que o transcendem, uma vez que, sem a sua família, a sua integração não tem sido concretizável, caminhando no sentido de se tornar num caso de isolamento e pobreza extrema, importa urgentemente colmatar a evidente lacuna legal para situações extremas como a descrita.

Assim, considera-se que deve existir uma exceção, possivelmente prevista no artigo 101º, da Lei 23/2007, para situações em que o indivíduo está incapacitado de obter os meios de subsistência necessários. Uma forma de estruturar e organizar quem se encaixa nessa exceção poderia ser através de um pedido de obtenção de um atestado de incapacidade. Seriam estudados e discutidos mais aprofundadamente os valores e as condições mais viáveis para ser corretamente legislada esta disposição.

Porém, esta questão em particular necessita ainda de outras soluções complementares/alternativas, nomeadamente, como mencionado no capítulo anterior, o apoio na organização da viagem da família de Hazin até Portugal.

Neste caso em particular, existe mais uma dificuldade acrescida de financiamento, sendo que este é necessário para a concretização desta viagem.<sup>149</sup> Uma possível forma de

---

<sup>148</sup> Como é o caso da Humanitas, na Holanda: <http://www.asylumcorner.eu/integrating-refugees-in-the-dutch-society-the-role-of-humanitas/>.

<sup>149</sup> Cf. Capítulo 6.2.

minimizar esse obstáculo, seria através de uma angariação de fundos, coordenada pelo gestor do seu caso.

Assim, uma vez que ao trabalhar com pessoas constatamos que exceções à regra costumam constituir a norma - e já considerando os excessivos atrasos das entidades públicas enquanto uma realidade que poderá não se alterar num futuro próximo - propõe-se que a duração do PMAR Lx deverá passar a ser de **dois anos**, dos quais os primeiros **três meses** seriam o tempo de estadia mínimo no CATR.

Isto apesar de ser possível prever, desde já, como entrave/obstáculo a esta extensão do tempo de estadia no centro a continuação da sobrelotação do espaço, dada a resposta necessária para o número de pessoas a acolher.

Neste caso, permitam-me que partilhe a minha, nem sempre muito popular, opinião que consiste na necessidade de diminuição, no atual contexto, do número de refugiados a acolher. Ciente dos compromissos internacionais e da necessidade de uma válvula de escape considero, no entanto, que foi imprudente ter sido proposta uma quota superior àquela que nos foi atribuída.

Julgo ser preferível receber menos pessoas e integrá-las bem, a receber demasiados para aquela que é a nossa capacidade, e estar a trabalhar no sentido de uma inclusão de um novo estrato empobrecido na nossa sociedade. Esta crise deve ser encarada como uma oportunidade para dar uma hipótese de vida digna a estas pessoas e deve trabalhar-se com esse propósito.

## *7. Atividades realizadas durante o estágio*

O Centro de Acolhimento Temporário de Refugiados (CATR) está localizado no cruzamento entre a Alameda das Linhas de Torres com a Avenida Rainha D. Leonor.

O CATR tem quatro pisos e a sua lotação ronda as 24-30 pessoas. É composto por uma receção, uma zona administrativa, quartos, zona de convívio, cozinha, um jardim e salas destinadas a reuniões, aulas e outras atividades.

As atividades no centro passaram, maioritariamente, por acompanhar diversos processos e problemas inerentes aos mesmos, durante as três fases do programa: (i) Acolhimento, (ii) Acompanhamento e (iii) Integração.<sup>150</sup>

O objetivo inicial consistia em acompanhar uma mesma pessoa ou família durante o seu processo de integração. Dada a existência de entraves, enunciados neste trabalho, não foi possível concretizar esse objetivo, principalmente devido ao desfasamento temporal de cada fase do programa entre utentes do CATR.

No entanto, esta impossibilidade acabou por levar à oportunidade de testemunhar a evolução de diferentes utentes nas várias fases, cada um com contingências próprias.

No caso “Hazin”, foi-me dada a oportunidade de arranjar uma solução temporária para a sua situação quando se encontrou sem habitação.

Dos casos que acompanhei mais perto, dois foram duas famílias inseridas em processos de “retoma a cargo.”

A família “Alshams”<sup>151</sup> é oriunda do Norte do Iraque e são yazidis<sup>152</sup>, enquanto a família “Alqamar”<sup>153</sup> veio da Síria. Ambas foram retomadas da Alemanha.

---

<sup>150</sup> Cf. 5.2 b).

<sup>151</sup> Do árabe الشمس, significa o Sol.

<sup>152</sup> Yazidi é uma minoria étnico religiosa, não só mas predominantemente curda, perseguida pelo *Daesh*.

<sup>153</sup> Do árabe القمر, a Lua.

Acompanhei a família “AlShams” durante as fases (i) e (ii) do programa e a família “Alqamar” durante as fases (ii) e (iii), terminando na sua ida para o alojamento autónomo temporário.

O acompanhamento dos restantes utentes do CATR consistiu na oportunidade de ajudá-los com questões do dia-a-dia.

Para além de ajudar em algumas questões de cariz administrativo, colaborei também na iniciativa do projeto URGENT<sup>154</sup>, para a realização de aulas de yoga no CATR.

Tive a ocasião, também, de participar em diversas reuniões de equipa. Aqui, as tarefas eram distribuídas e soluções para diversos problemas discutidas. Estes passavam, nomeadamente, pela questão da lotação do espaço, dado que as novas chegadas e/ou retomas a cargo ocorrem independentemente de terem existido saídas para habitação autónoma; pela distribuição dos utentes da melhor forma pelas habitações autónomas disponíveis; entre outras discussões de carácter confidencial, por serem relativas à vida privada de utentes.

---

<sup>154</sup> URGENT: Urban Regeneration: European Network of Towns, Cf. <http://www.unescochair-juav.it/urgent-urban-re-generation/>.



## 8. Conclusão

Após uma contextualização histórica e jurídica desta problemática, este trabalho consistiu na análise da aplicabilidade prática do acesso aos direitos sociais por parte de requerentes de asilo e refugiados/detentores do estatuto de proteção subsidiária no território Português.

Não traduz uma visão otimista mas a realidade não o permite.

A vontade política está, muitas vezes, desfasada da realidade das instituições que as contingências orçamentais limitaram na melhoria de meios humanos e orçamentais, necessários para que situações como a de Hazin não ocorressem.

Independentemente de verem as suas liberdades e garantias protegidas pelos mais diversos instrumentos jurídicos, o sucesso da integração dos refugiados dependerá sempre do contexto socio-económico em que se encontrarão no Estado-Membro responsável pelo asilo.

Portugal é um dos Estados-Membros da União Europeia com maior potencial para uma integração de sucesso. No entanto, conclui-se que a fragilidade das entidades públicas colidem com o sucesso do programa de integração PMAR Lx.

A presença da família, ao longo deste processo, provou ser um fator decisivo para o bem-estar psicológico dos requerentes e refugiados e, conseqüentemente, um incentivo à integração no país.

As diversas propostas de solução aos obstáculos na integração de refugiados em Portugal podem ser sintetizadas na diminuição da burocracia inerente aos procedimentos, uma articulação mais flexível entre as diversas entidades, a realização de atividades interativas e um acompanhamento mais próximo, através da atribuição de um gestor de caso, com ênfase no apoio ao reagrupamento familiar.

*"Live your life as though your every act were to become a universal law"*<sup>155</sup>

- Immanuel Kant

---

<sup>155</sup> Cf. *Groundwork of the Metaphysics of Morals*, Cambridge University Press (1998).

## BIBLIOGRAFIA

AIDA – Asylum Information Database, *Country Report: Portugal*  
<http://www.asylumineurope.org/reports/country/portugal>

Aljazeera, *Violence erupts at protests in Syria: Reports of violence as residents of three towns fill the streets in demonstrations against the government:*  
<http://www.aljazeera.com/news/middleeast/2011/03/201131817214964640.html>

Bello, Danielle, *Syrian Refugee Crisis:*  
<https://syriansociologyproject.blog/2016/12/07/syrian-refuge-crisis/>

Best, Anthony; Hanhimaki, Jussi; Maiolo, Joseph; Shculze, Kirsten; *International History of the 20th Century*, 2nd Edition, Routledge (2008)

BLUM, Carolyn Patty (rv), *Human Rights Protection for Refugees, Asylum-Seekers, and Internally Displaced Persons: A Guide to International Mechanisms and Procedures by Joan Fitzpatrick*, The American Journal of International Law, vol. 97, 3 (July 2003) p. 728-731

Castles, Stephen; Haas, Hein de and Miller, Mark J., *The age of Migration, International population movements in the Modern World*, 5<sup>th</sup> Ed., Palgrave Macmillan (2014).

CICERO, Marcus Tullius, *De Legibus Libri / On the Laws*, The Loeb Classical Library (2000)

CORTINOVIS, *Forced Displacement and EU External Action: Exogenous Shocks, Policy Frames and Institutional Dynamics*, European Foreign Affairs Review, vol. 22, 4, p. 473-491

Eritrea Focus to the All-Party Parliamentary Group on Eritrea, *Mining & Repression in Eritrea: Corporate Complicity in Human Rights Abuses* (June 2018)

European Commission, *EU-Turkey Statement: Two years on* (April 2018)

European Commission, *Managing Migration in all its aspects*, Commission Note ahead of the June European Council (2018)

European Commission, Migration and Home Affairs, *Asylum Shopping*: [https://ec.europa.eu/home-affairs/content/asylum-shopping\\_en](https://ec.europa.eu/home-affairs/content/asylum-shopping_en)

European Union Agency for Fundamental Rights, *Scope of the principle of non-refoulement in contemporary border management: evolving areas of law*, Shutterstock, Luxembourg (2016)

European Commission, *Migration Management: EU Crisis management tools* (May 2018)

European Resettlement Network:  
<https://www.resettlement.eu/page/resettlement-relocation-or-humanitarian-admission-we-explain-terminology>

FERREIRA, Nuno, *Portuguese Refugee Law in the European Context: The Case of Sexuality-Based Claims*, International Journal of Refugee Law, vol. 27, 3 (2015) p. 411-432

GIL, Ana Rita, *A Garantia de um Procedimento Justo no Direito Europeu de Asilo*, em *O Contencioso do Direito de Asilo e Proteção Subsidiária*, Centro de Estudos Judiciários (Setembro 2016)

GIL, Ana Rita, *Imigração e Direitos Humanos*, Petrony Editora (Março 2017)

## Global Platform for Syrian Students:

[http://globalplatformforsyrianstudents.org/images/AVISO-BOLSAS\\_DE\\_ESTUDO - PORTUGAL - Ano lectivo 2017-2018.pdf](http://globalplatformforsyrianstudents.org/images/AVISO-BOLSAS_DE_ESTUDO_-_PORTUGAL_-_Ano_lectivo_2017-2018.pdf)

GOODWILL-Gill, G.S., Martin D.A. (eds), *Nonrefoulement and the New Asylum Seekers*, International Studies in Human Rights, Springer, Dordrecht

HAYEK, Frederik, *The Constitution of Liberty*, London: Routledge & Kegan Paul (1960)

KAGAN, Donald, *The Peloponnesian War: Athens and Sparta in savage conflict 431-404 BC*, Harper Perennial (2005)

KANT, Immanuel, *Groundwork of the Metaphysics of Morals*, Cambridge University Press (1998)

[illegible]

LJUNGHOLM, Doina Popescu, *Social Rights of Asylum Seekers and Refugees in the EU*, Linguistic and Philosophical Investigations, vol. 13 (2014) p. 164-169

MACMILLAN, Margaret, *The Uses and Abuses of History*, Profile Books Ltd (2009)

MESTHENEOS, E., Charapis, A., *Good Practice Guides on Refugee Integration: Cultural Community Integration*, ECRE Task Force on Integration, Brussels: OCIV

MESTHENEOS, E., Ionnidi, E., *Obstacles to Refugee Integration in the European Union Member States*, Journal of Refugee Studies, vol. 15, 3 (2002)

MIRANDA, Jorge, *Curso de Direito Internacional Público*, 5ª Ed., Principia (2014)

PIÇARRA, Nuno, *A União Europeia e “a crise migratória e de refugiados sem precedentes”: a crónica breve de uma ruptura do Sistema Europeu Comum de Asilo*, Revista Eletrónica de Direito Público, Vol. 3 n° 2 (Novembro 2016)

Público, *CML critica lentidão do governo no acolhimento e integração dos refugiados* (26/02/2018): <https://www.publico.pt/2018/02/26/sociedade/noticia/camara-municipal-de-lisboa-critica-lentidao-do-governo-no-acolhimento-e-integracao-dos-refugiados-1804318>

Público, *Refugiados não conseguem trazer famílias para Portugal* (26/02/2018): <https://www.publico.pt/2018/02/26/sociedade/noticia/refugiados-nao-conseguem-trazer-familias-para-portugal-1804259>

Público, *Centenas de refugiados em Portugal e só um conseguiu luz verde para trazer a família*. (19/04/2018): <https://www.publico.pt/2018/04/19/sociedade/noticia/centenas-de-refugiados-em-portugal-e-so-um-conseguiu-luz-verde-para-trazer-a-familia-1810503>

MASON, Robert, *The Syria Conflict and the Euro-Med Refugee Crisis: An Opportunity to Enhance the Common Foreign and Security Policy?* European Foreign Affairs Review, vol. 23, 1, p. 81-95

Migration Data Portal: <https://migrationdataportal.org/sdgs#0>

OHCHR (A/HRC/29/CRP.1), *Report of the detailed findings of the Commission of Inquiry on Human Rights in Eritrea*, (5<sup>th</sup> June 2015)

UN Department of Economic & Social Affairs, *International Migration Report*, (2017)

UN Department of Economic & Social Affairs, Population Division, *Migration is a form of Development: The Need for Innovation to Regulate Migration for Mutual Benefit*, Technical Paper n° 2017/8

UNHCR, *A Guide to International Refugee Protection and Building State Asylum Systems*, Handbook for Parliamentarians n° 27 (2017)

UNHCR, *Global Appeal* (2018-2019)

UNHCR, *Global Trends, Forced Displacement in 2017*:  
<http://www.unhcr.org/globaltrends2017/>

UNHCR ACNUR, *Manual de Procedimentos e Critérios para a Determinação da Condição de Refugiado de acordo com a Convenção de 1951 e o Protocolo de 1967 relativos ao Estatuto dos Refugiados*.

UNHCR Statistics (final de 2017):

[http://popstats.unhcr.org/en/overview#\\_ga=2.252323329.980899636.1534950089-42002645.1534267685](http://popstats.unhcr.org/en/overview#_ga=2.252323329.980899636.1534950089-42002645.1534267685)

United Nations High Commissioner for Refugees, *Desperate Journeys: Refugees and migrants entering and crossing Europe via the Mediterranean and Western Balkans routes*. (2017)

Relatório de Estatísticas do SEF (2017) <https://sefstat.sef.pt/Docs/Rifa2017.pdf>

RIBEIRO, Lino e GIL, Ana Rita, *Relatório sobre Prestações Sociais e Cidadania – XVIII Conferência Trilateral dos Tribunais Constitucionais de Espanha, Itália e Portugal* (Roma, 6 a 8 de Outubro 2016)

SALTO-YOUTH, *IGL Youth Workers Competencies Working with Refugees*, Euromed Resource Centre (2017)

SOGOLOFF, Nikita, *Russia's Energy Goals in Syria*:

<http://www.washingtoninstitute.org/fikraforum/view/russias-energy-goals-in-syria>

SIGONA, Nando, *Refugee Integration(s): Policy and Practice in the European Union*, *Refugee Survey Quarterly*, vol. 24, 4 (2005)

SILVA, Jorge Pereira, *Direitos de Cidadania e Direito à Cidadania*, Alto-Comissariado para a Imigração e Minorias Étnicas (Maio 2004)

The New York Times, *A Look at the U.N. Record on Urgent Global Issues*, p. 6 (20<sup>th</sup> September 2016)

Tribunal Constitucional: Relatório sobre Prestações Sociais e Cidadania – XVIII Conferência Trilateral dos Tribunais Constitucionais de Espanha, Itália e Portugal, 6 a 8 de outubro de 2016, Roma

TUCÍDIDES, *História da Guerra do Peloponeso*, 2<sup>a</sup> ed., Fundação Calouste Gulbenkian (2013)

WILMSEN, Brooke, *Family Separation: The Policies, Procedures and Consequences for refugee background families*, *Refugee Survey Quarterly*, vol. 30, 1 (March 1, 2011)

WOLF, Charles; WANG, Xiao; WARNER, Eric; *China's Foreign Aid and Government-Sponsored Investment Activities: Scale, Content, Destinations and Implications* Rand National Defense Research Institute (2013)

World News, Sengupta, Somini, *Examining the U.N.'s record on urgent global issues* (21<sup>st</sup> September)

ZAYAS, Alfred de, *Human Rights and Refugees*, Nordic Journal of International Law, vol. 61 (1-4), (April 16, 2014)

ZIEGLER, Reuven, *Protecting Recognized Geneva Convention Refugees outside their States of Asylum*, International Journal of Refugee Law, vol.25, 2 (2013) p. 235-264

Instrumentos Jurídicos:

Acordo UE/Turquia:

[https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/what-we-do/policies/european-agenda-migration/press-material/docs/state\\_of\\_play\\_-\\_eu\\_turkey\\_en.pdf](https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/what-we-do/policies/european-agenda-migration/press-material/docs/state_of_play_-_eu_turkey_en.pdf)

Aviso n.º 29/FAMI/2017, publicado a 23 de Março de 2017

Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia, C364/1 (18/12/2000)

Convenção Europeia dos Direitos do Homem, Cour Européenne des Droits de l'homme

Convenção de Genebra relativa ao estatuto dos refugiados (1951) e Protocolo 1967

Tratado de Funcionamento da União Europeia (versão consolidada), C202/47 (07/06/2016)



Leis, Decreto-Leis, Despachos, Portarias e Deliberações:

Lei nº 26/2014, de 5 de Maio *procede à primeira alteração à Lei n.º 27/2008, de 30 de junho, que estabelece as condições e procedimentos de concessão de asilo ou proteção subsidiária e os estatutos de requerente de asilo, de refugiado e de proteção subsidiária, transpondo as Diretivas n.ºs 2011/95/UE, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 13 de dezembro, 2013/32/UE, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 26 de junho, e 2013/33/UE, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 26 de junho.*

Lei nº 102/2017, de 28 de Agosto *procede à quinta alteração à Lei n.º 23/2007, de 4 de julho, que aprova o regime jurídico de entrada, permanência, saída e afastamento de estrangeiros do território nacional e transpõe as Diretivas 2014/36/UE, de 26 de fevereiro, e 2014/66/UE, de 15 de maio de 2014, e 2016/801, de 11 de maio de 2016*

Lei n.º 13/2003, de 21 de maio *relativa ao Rendimento Social de Inserção*, republicada, pela Declaração Retificação n.º 7/2003, de 29 de maio, alterada pela Lei n.º 45/2005, de 29 de agosto, pelo Decreto-Lei n.º 70/2010, de 16 de junho, pelo Decreto-lei n.º 133/2012, de 27 de junho, e pelo Decreto-Lei n.º 90/2017, de 28 de julho.

Lei nº 26/2017, de 30 de Maio *que procede à terceira alteração da Lei n.º 9/2009, de 4 de Março.*

Lei n.º 4/2007, de 16 de janeiro *as bases gerais do Sistema de Segurança Social, alterada pela Lei nº 83-A/2013 de 30/12.*

Lei nº 46/86, de 14 de Outubro *de bases do Sistema Educativo.*

Decreto-Lei 198/95, de 29 de Julho, *para a criação do cartão de identificação do utente do Serviço Nacional de Saúde.*

Decreto-Lei n.º 135/99, de 22 de Abril, *que define os princípios gerais de ação a que devem obedecer os serviços e organismos da Administração Pública na sua actuação face ao cidadão, bem como reúne de uma forma sistematizada as normas vigentes no contexto da modernização administrativa.*

Decreto-Lei n.º 90/2017, de 28 de Julho de 2017, *que altera o regime jurídico do rendimento social de inserção.*

Decreto Regulamentar 1-A/2011, de 3 de Janeiro, do Ministério do Trabalho e da Solidariedade Social.

Despacho n.º 25 360/2001, de 12 de Dezembro, *Acesso à saúde por parte dos Imigrantes*

Portaria n.º 1262/2009 de 15 de outubro, *que cria os cursos de Português para Falantes de Outras Línguas, assim como as regras a que obedece a sua leccionação e certificação.*

Portaria n.º 1563/2007, de 11 de Dezembro, *fixa os meios de subsistência de que devem dispor os cidadãos estrangeiros para a entrada e permanência em território nacional.*

Portaria n.º 216-B/2012 de 18 de julho, primeira alteração à Portaria n.º 1262/2009, de 15 de outubro, *que cria os cursos de Português para Falantes de Outras Línguas, assim como as regras a que obedece a sua leccionação e certificação.*

Resolução do Conselho de Ministros n.º 46/2015, *que aprova o sistema de gestão e controlo dos fundos europeus do Quadro Financeiro Plurianual 2014-2020 no domínio dos assuntos internos*

### Deliberações e Propostas CML:

Deliberação da Câmara Municipal de Lisboa, n.º 474/CM/2015.

Deliberação da Câmara Municipal de Lisboa, n.º 330/CM/2017.

Deliberação da Câmara Municipal de Lisboa, n.º 350/CM/2017.

Deliberação da Câmara Municipal de Lisboa, n.º 564/CM/2017.

Deliberação da Câmara Municipal de Lisboa, n.º 656/CM/2017.

Proposta n.º 142/2018, da Câmara Municipal de Lisboa.

Proposta n.º 159/2018, da Câmara Municipal de Lisboa.

### Diretivas e Regulamentos:

Directiva n.º 2001/51/CE, do Conselho, de 28 de Junho, *que completa as disposições do artigo 26.º da Convenção de Aplicação do Acordo de Schengen, de 14 de Junho de 1985;*

Directiva n.º 2002/90/CE, do Conselho, de 28 de Novembro, *relativa à definição do auxílio à entrada, ao trânsito e à residência irregulares.*

Directiva 2003/86/CE *relativa ao direito ao Reagrupamento Familiar as condições em que os refugiados podem chamar as suas famílias para junto de si.*

Directiva 2003/109/CE, do Conselho, de 25 de Novembro, *relativa ao estatuto dos nacionais de países terceiros residentes de longa duração;*

Directiva n.º 2004/81/CE, do Conselho, de 29 de Abril, *relativa ao título de residência concedido aos nacionais de países terceiros que sejam vítimas do tráfico de seres humanos ou objecto de uma acção de auxílio à imigração ilegal e que cooperem com as autoridades competentes;*

Directiva n.º 2004/82/CE, do Conselho, de 29 de Abril, *relativa à obrigação de comunicação de dados dos passageiros pelas transportadoras;*

Diretiva 2011/95/EU do Parlamento Europeu e do Conselho, de 13 de Dezembro 2011, *que estabelece normas relativas às condições a preencher pelos nacionais de países terceiros ou por apátridas para poderem beneficiar de proteção internacional, a um estatuto uniforme para refugiados ou pessoas elegíveis para proteção subsidiária e ao conteúdo de proteção concedida (reformulação):* colocada em prática a partir de 21 de Dezembro de 2013.

Diretiva 2013/32/EU, 26 de Junho 2013, *relativa a procedimentos comum de concessão e retirada do estatuto de proteção internacional.*

Diretiva 2013/33/EU do Parlamento Europeu e do Conselho, de 26 de Junho de 2013, *que estabelece normas em matéria de acolhimento dos requerentes de proteção internacional (reformulação):* colocada em prática a partir de 21 de Julho de 2015.

Regulamento de Dublin III (EU) n.º 604/2013, *que estabelece critérios e mecanismos de determinação do Estado-Membro responsável pela análise de um pedido de proteção internacional*

*apresentado num dos Estados-Membros por um nacional de um país terceiro ou um apátrida* (Reformulação), aplicado a partir de 1 de Janeiro de 2014

Comunicações:

COM(2005) 184 final, Comunicação da Comissão ao Conselho e ao Parlamento Europeu, *Programa de Haia: dez prioridades para os próximos cinco anos. Parceria para a renovação europeia no domínio da liberdade, segurança e justiça*, Bruxelas, 10/05/2005

COM(2006) 331 final, Comunicação da Comissão ao Conselho e ao Parlamento Europeu, *Aplicação do Programa da Haia: o rumo a seguir*, 28/06/2006

COM(2006) 332 final, Comunicação da Comissão ao Conselho e ao Parlamento Europeu, *Avaliação das Políticas da UE no domínio da liberdade, da segurança e da justiça*, Bruxelas, 28/06/2006

COM(2006) 333 final, Comunicação da Comissão ao Conselho e ao Parlamento Europeu, *Relatório sobre a aplicação do Programa de Haia relativamente a 2005*, Bruxelas, 28/06/2006

COM(2007) 373 final, Comunicação da Comissão ao Conselho e ao Parlamento Europeu, *Relatório sobre a aplicação do Programa de Haia relativamente a 2006*, Bruxelas, 03/07/2007

COM(2016) 270 final, (Proposal for a) Regulation of the European Parliament and of the Council 2016/9133 (COD), *establishing the criteria and mechanisms for determining the Member State responsible for examining an application for international protection lodged in on of the Member States by a third-country national or a stateless person (recast)*, Brussels, 04/05/2016

COM(2016) 377 final, Communication from the Commission to the European parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the

committee of the Regions, *Action Plan on the integration of third country nationals*, Brussels, 07/06/2016

COM(2017) 558 final, Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu, ao Conselho, ao Comité Económico e Social Europeu e ao Comité das Regiões, *Implementação da Agenda Europeia da Migração*, Brussels, 27/09/2017

Conclusões da Presidência: Conselho Europeu de Tampere, *Para uma União de Liberdade, Segurança e Justiça*, 15 e 16 de Outubro (1999)

Jornal Oficial da União Europeia, *Plano de Ação do Conselho e da Comissão de aplicação do Programa de Haia sobre o reforço da liberdade, da segurança e da Justiça na União Europeia*, 2005/C 198/01 (12/08/2005)

#### Decisões:

Decisão EU nº 2016/154, *Décimo quarto relatório sobre recolocação e a reinstalação* (26/07/2017):  
[https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:5d6ed9da-7208-11e7-b2f2-01aa75ed71a1.0017.02/DOC\\_1&format=PDF](https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:5d6ed9da-7208-11e7-b2f2-01aa75ed71a1.0017.02/DOC_1&format=PDF)

European Commission. (2017) *Annex to the Report from the Commission to the European Parliament, the European Council and the Council - Fourteenth report on relocation and resettlement*. Retrieved from European Commission: [https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/what-we-do/policies/european-agendamigration/20170726\\_fourteenth\\_report\\_on\\_relocation\\_and\\_resettlement\\_annex\\_3\\_en.pdf](https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/what-we-do/policies/european-agendamigration/20170726_fourteenth_report_on_relocation_and_resettlement_annex_3_en.pdf)

Jurisprudência:

*Chahal v. United Kingdom* (22414/93):

<http://www.asylumlawdatabase.eu/en/content/ecthr-chahal-v-united-kingdom-application-no-22414938>

*Soering c. Reino Unido* (14038/88), Tribunal Europeu dos Direitos do Homem, de 7 de julho de 1989.

Acórdão do Tribunal Constitucional nº 690/98, Processo nº 692/96, 2ª Secção.

Acórdão do Tribunal Constitucional nº 345/02, de 10 de Outubro de 2002, Processo nº 819/98.

Acórdão do Tribunal Constitucional nº 88/2004, de 10 de Fevereiro de 2004, *sobre uma conceção mais ampla de família*.

## **ANEXO**



PROGRAMA MUNICIPAL DE ACOLHIMENTO DE REFUGIADOS NA CIDADE DE LISBOA (PMAR LX)



**MISSÃO**  
**Apoio ao acolhimento, acompanhamento e**  
**integração de refugiados na cidade de Lisboa**

**ENTIDADE PROMOTORA**  
CML - Câmara Municipal de Lisboa

**COMPROMISSO**  
**acolhimento de**  
**500 REFUGIADOS**  
(Lisboa, que detêm 5%  
da população residente,  
propõe acolher cerca de  
10% dos 4674 refugiados  
que a Comissão Europeia  
prevê atribuir a Portugal)

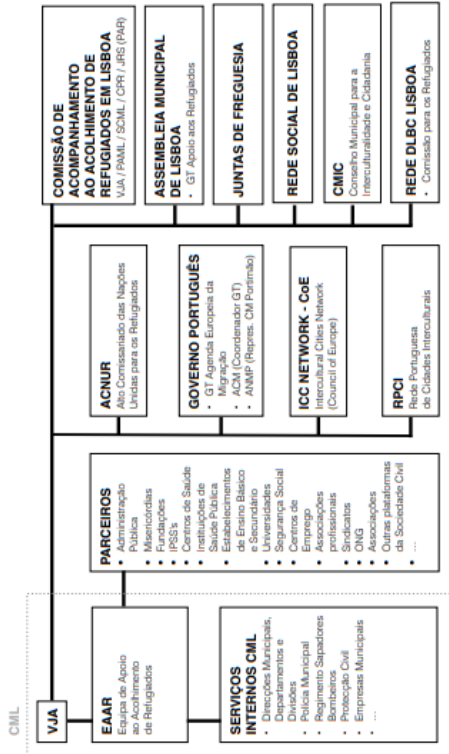
**FORMATO DO PROGRAMA**  
Planeamento, programação e gestão de acções e recursos  
Estabelecimento de parcerias, acordos e protocolos  
Prestação de 2 anos de apoio no auxílio à construção de  
um projecto de vida

**RECURSOS**  
2 M €  
Recursos internos da CML  
Rede colaborativa de parceiros  
Outras fontes de financiamento nacionais e comunitárias

**EASES**  
A) Acolhimento  
B) Acompanhamento  
C) Integração

**ÁREAS DE INTERVENÇÃO**  
1) acesso à habitação  
2) acesso à saúde  
3) acesso à educação  
4) aprendizagem do português  
5) acesso à alimentação e vestuário  
6) acesso à formação  
7) validação de competências  
8) acesso ao mercado de trabalho  
9) participação e vida em comunidade

**ORGÂNICA**



**PROGRAMAÇÃO**

**A) ACOLHIMENTO**

- A.1)** recepção e transporte
- A.2)** acompanhamento e tradução simultânea
- A.3)** serviços e infraestruturas de alojamento (centro de trânsito)
- A.4)** desenho e gestão de processo de triagem (médico, psicológico, reagrupamento familiar)
- A.5)** registo e emissão/regulização de documentação, acompanhamento jurídico
- A.6)** prestação de cuidados primários
  - A.6.1) acompanhamento social e psicológico individualizado/familiar
  - A.6.2) alojamento temporário
  - A.6.3) alimentação, higiene e vestuário
  - A.6.4) acompanhamento médico
  - A.6.5) facilitação de espaços de socialização (com especial atenção a especificidades culturais, género e idade)
- A.7)** distribuição territorial de pessoas e famílias

**B) ACOMPANHAMENTO**

- B.1)** habitação (encaminhamento para soluções de alojamento temporário gerido por parceiros)
- B.2)** saúde (acompanhamento de clínica geral / consultas especializadas / apoio psicológico)
- B.3)** educação (acompanhamento à inscrição/frequência/tradição no ensino público obrigatório)
- B.4)** aprendizagem do português (em esquema de ensino não formal)
- B.5)** fornecimento/apoio de alimentação e vestuário
- B.6)** acesso a formação especializada adaptada a populações imigrantes
- B.7)** início de procedimento de validação de competências
- B.8)** inscrição/formação/integração adaptada em centros de emprego e formação profissional

**C) INTEGRAÇÃO**

- C.1)** apoio no acesso ao mercado laboral/social da habitação
- C.2)** integração nos agrupamentos de centros de saúde
- C.3)** integração no sistema de ensino público obrigatório
- C.4)** apoio no acesso a esquemas formais de aprendizagem/aprimoramento do português
- C.5)** esplanada de apoio à alimentação e vestuário
- C.6)** apoio no acesso a modelos de formação generalista
- C.7)** frequência/equivalência à frequência de competências/habilidades literárias e profissionais
- C.8)** apoio no acesso ao mercado de trabalho

